МИНИСТЕРСТВО НАУКИ И ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ

РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

федеральное государственное автономное образовательное учреждение высшего

образования «Национальный исследовательский Нижегородский государственный

университет им Н.И. Лобачевского»

**И.Д.Фиалковская**

**«Методы государственного управления»**

**Учебно-методическое пособие**

Рекомендовано Объединенной методической комиссией

Института открытого образования и филиалов университета

для студентов Павловского и Балахнинского филиалов ННГУ,

обучающихся по направлению подготовки 38.03.04 «Государственное и муниципальное управление»

Нижний Новгород

2019 год

УДК 351/354(075.8) '

ББК 67.401

Ф 48

Учебно-методическое пособие «Методы государственного управления»: / И.Д.Фиалковская – Нижний Новгород: Нижегородский госуниверситет, 2019 – 92 с.

Рецензент: С.С.Тихонова,

Заместитель декана юридического факультета ННГУ по научной работе; доцент кафедры уголовного права и процесса юридического факультета ННГУ, кандидат юридических наук, доцент

В учебно-методическом пособии представлена развернутая система методов государственного управления. Тема «Методы государственного управления» является базовым разделом дисциплины «Основы государственного и муниципального управления». Учебно-методическое пособие предназначено для студентов Павловского и Балахнинского филиалов ННГУ, обучающихся по программам подготовки бакалавров по направлению 38.03.04 «Государственное и муниципальное управление».

Ответственный за выпуск:

председатель объединенной методической комиссии Института открытого

образования и филиалов университета (ОМК)

В.В. Недорослова

УДК 351/354(075.8) '

ББК 67.401

© Нижегородский государственный

университет им. Н.И. Лобачевского, 2019

**Оглавление**

|  |  |
| --- | --- |
| Введение | 4 |
|  |  |
| Тема 1. Понятие и система методов государственного управления | 6 |
| Тема 2. Убеждение в государственном управлении | 13 |
| Тема 3. Поощрение в государственном управлении | 20 |
| Тема 4. Принуждение в государственном управлении | 33 |
| Тема 5. Административное принуждение | 37 |
| Тема 6. Административная ответственность | 45 |
| Тема 7. Дисциплинарное принуждение в государственном управлении | 56 |
| Тема 8. Дисциплинарная ответственность в государственном управлении | 64 |
| Тема 9. Регулирование в государственном управлении | 72 |
| Заключение | 81 |
| Список литературы | 84 |
| Практические задания | 88 |

**Введение**

Дисциплина «Основы государственного и муниципального управления» является одной из основных дисциплин подготовки бакалавров очной и заочной формы обучения по направлению 38.03.04 «Государственное и муниципальное управление». Данная дисциплина включает в себя большой и разноплановый материал из многих сфер публичного управления. Одним из важных вопросов государственного управления является проблема его методов.

Цель издания – представить студентам подробную систему методов государственного управления, их понятие, признаки и виды. Данное учебно-методическое пособие поможет студентам получить систематизированные и углубленные знания по названной теме.

Структурно учебно-методическое пособие состоит из введения, основного материала, заключения, списка литературы и практических заданий по заявленной теме. В конце каждой темы разработаны контрольные вопросы.

Государственное управление как научная теоретическая дисциплина и практическая деятельность ориентируется на решение проблем организации общественной жизни. Государство должно создавать условия для удовлетворения жизненных потребностей и интересов своих граждан, а также получить их доверие при реализации государственной политики. Поэтому государство стремится обеспечить стабильность и дисциплину в обществе, в том числе с помощью поиска новых форм и методов государственного управления на основании анализа имеющейся практики. Это направлено на упрочение государства, развитие новых эффективных средств государственного управления, следование принципам правового государства, защиту основных прав и свобод человека.

Многообразная деятельность государства по управлению делами требует согласованных действий, порядка и организованности, т.е. дисциплины в общегосударственном масштабе – государственной дисциплины. Она включает в себя и общественный порядок и служебную дисциплину. Государственная дисциплина формируется прежде всего с помощью организационных и морально-воспитательных мер и охраняется авторитетом государства. Государство вправе применять принуждение в целях поддержания общественного порядка. Общий смысл дисциплины состоит в повиновении установленному порядку. Сущность государственной дисциплины означает повиновение порядкам и правилам, установленным уполномоченным государственным органом в соответствии с законом.

Поскольку роль государственного управления постоянно повышается, то особое значение имеют вопросы его совершенствования, повышения его эффективности. В этом смысле на первый план выдвигается проблема методов государственного управления.

Методы – это способы и средства достижения поставленных целей, решения возникающих задач. Методы используются в любой управленческой деятельности, в том числе и в государственном управлении.

Государство для реализации стоящих перед ним задач и выполнения функций использует различные методы. Существуют универсальные методы, которые используются в любой деятельности государства, такие как убеждение и принуждение. Есть методы, которые присущи отдельным видам государственного управления. Следовательно, в государственном управлении используются и общие, и специальные методы. При этом, общие универсальные методы в государственном управлении приобретают свой особый специфический характер, обусловленный особенностями исполнительной власти.

Важно отметить, что учебно-методическое пособие «Методы государственного управления» также может оказаться полезным для студентов бакалавриата очной и заочной формы обучения по направлению 38.03.04 «Государственное и муниципальное управление», изучающих «Административное право».

**Тема 1.**

**Понятие и система методов государственного управления**

Государственное управление осуществляется в различных сферах, областях и отраслях общественно-политической деятельности. В этой связи следует вести речь о необходимости применения отличных друг от друга методов управленческого воздействия, определения их оптимальных пропорций. Совершенно очевидно, что методы, применяемые в области оборонного строительства, будут существенно отличаться от инструментария, используемого в области образования. Вместе с тем, несмотря на широкий диапазон применяемых мер государственно-управленческого воздействия, можно проводить определенную типизацию наиболее значимых свойств и черт методов управленческого воздействия.

Термин «метод» происходит от греческого methodos, что означает «способ познания, исследования явлений природы и общественной жизни: прием, способ или образ действия»[[1]](#footnote-1). В словаре В. И. Даля содержится следующее определение метода: «...способ, порядок, основание; принятый путь для хода, достижения чего-либо»[[2]](#footnote-2). С. И. Ожегов методом называл «...способ теоретического исследования или практического осуществления чего-нибудь; способ действовать, поступать каким-нибудь образом, прием»[[3]](#footnote-3). В философии метод рассматривается как «способ достижения определенной цели, совокупность приемов или операций практического или теоретического освоения действительности»[[4]](#footnote-4). Характеристика предложенных определений позволяет сделать вывод, что метод определяет способы достижения поставленных управленческих целей и задач в соответствии с определенными направлениями деятельности (функциями). При помощи методов осуществляется связь между субъектом и объектом управления, организуется их совместная деятельность.

Из указанных выше определений становится очевидно, что метод представляет собой прием, способ или их совокупность, направленные на достижение поставленных целей и задач. В правовой литературе под методами государственного управления понимают «способы и средства целенаправленного воздействия на участников управленческих отношений с целью реализации функций управления и решения поставленных задач»[[5]](#footnote-5).

Можно выделить основные особенности методов государственного управления.

1. Методы выражают воздействие субъекта управления на управляемый объект. Метод государственного управления выступает тем инструментарием, которым пользуется субъект управления, осуществляя свою деятельность. К сожалению, на практике часто встречаются случаи, когда некомпетентные указания субъектов управления приводят к дезорганизации деятельности целых управляемых комплексов.
2. Метод управления — это средство реализации субъектом управления своих правомочий. Под правомочием понимается «предусмотренная законом возможность участника правоотношения осуществлять определенные действия или требовать известных действий от другого участника этого правоотношения»[[6]](#footnote-6). Метод управления выступает тем средством, которое позволяет реализовывать субъективные права - неотъемлемый компонент правового статуса субъекта управления. При этом выходить за пределы компетенции является серьезным нарушением, влекущим за собой признание акта управления ничтожным. Методы государственного управления реализуются чаще всего в правовых формах, т. е. выражаются в административно-правовых актах. В этой связи нарушение требований, предъявляемых к правовым актам управления, влечет их ничтожность или оспоримость.
3. Методы государственного управления обусловлены целевым назначением определенного вида управленческой деятельности. Каждая сфера государственного управления (экономическая, административно-политическая, социальная) имеет свое качественное своеобразие. Индивидуальные особенности сфер управления обусловлены теми задачами, которые стоят перед органами исполнительной власти, осуществляющими там исполнительно-распорядительную деятельность. В свою очередь, это ведет к определению направлений управленческого воздействия (функций), что в конечном итоге обусловливает структурную организацию органов государственного управления. Неоднородность решаемых задач требует применения отличных друг от друга методов. В одних сферах и областях требуется применять «жесткое» управленческое воздействие, когда подвластные объекты должны выполнять безальтернативные команды, исходящие от субъектов управления, в других сферах может быть эффективным позитивное стимулирование.
4. Применение метода осуществляется как в отношении индивидуального объекта, так и в отношении целых групп объектов. В первом случае речь идет о конкретных предписаниях, адресованных соответствующему объекту (правоприменение). Во втором случае — о методах нормативного регулирования (нормотворческая деятельность).
5. Метод управления закрепляется, как правило, в определенных правовых формах. Правовая форма управленческой деятельности — это такое внешнее выражение реализации функций управления, которое влечет за собой наступление определенных юридических последствий. Это в полной мере относится и к методам управления. Однако следует отметить, что методы могут быть реализованы и в неправовых формах (организационных действиях и материально-технических операциях).
6. Метод управления — это способ решения поставленной управленческой задачи в определенных условиях деятельности управленческой системы. В выборе способа воздействия субъект управления должен руководствоваться прежде всего показателями оптимальности и эффективности воздействия на управляемую систему.
7. Методы управления имеют определенные пространственно-временные характеристики. Реализация метода государственного управления означает переход его из статического состояния, т. е. нормативного закрепления, в динамическое — оказание организующего воздействия на конкретных участников управленческих отношений. Рекомендации по применению методов государственного управления чаще всего носят общий характер, когда обобщаются наиболее часто встречающиеся закономерности. Субъект управления должен творчески подходить к выбору метода с учетом специфики управленческой ситуации, состояния объекта, условий его функционирования (управленческой среды), избегать устоявшихся стереотипов.

В науке административного права долгое время не уделялось должного внимания вопросу классификации методов управления. Исследователи выделяли универсальные методы управленческого воздействия – убеждение, поощрение и принуждение.

Однако, следует отметить, что в исследованиях последних лет предпринимались успешные попытки более детально представить классификацию методов государственного управления[[7]](#footnote-7).

В литературе отсутствует единство в определении того, что следует относить к методам управления и как проводить их классификацию. Определение классификации необходимо для понимания сущности и многообразия методов осуществления государственной власти. Во-первых, это позволяет познать сущность методов как многосложного явления. Во-вторых, позволит законодателю дифференцировать правовое регулирование в различных сферах социальной действительности. В-третьих, знание научной классификации полезно субъектам правоприменительной деятельности, что позволит им применять различные методы осуществления государственной власти с учетом эффективности каждого из них и в зависимости от конкретных условий и жизненных обстоятельств[[8]](#footnote-8).

Так, по мнению Д.Н. Бахраха, методы государственного управления следует подразделять на административные и экономические[[9]](#footnote-9). А.Е. Лунев полагает, что все методы государственного управления можно разделить на четыре группы: морально-политические; экономические; организационные, административно-властные[[10]](#footnote-10).

Несмотря на различие подходов к решению вопроса о классификации методов государственного управления, практически все исследователи акцентируют внимание на таком основании видовой дифференциации, как характер воздействия на объект управления. В этой связи они подразделяются на методы прямого и косвенного управленческого воздействия. Ю.М.Козлов писал, что эти варианты вызывают противоречия и разночтения[[11]](#footnote-11). Многогранность административных отношений не позволяют с полной отдачей использовать данную классификацию.

К административным (прямым) методам можно отнести: определение режима функционирования объекта; предписание совершить определенные действия; утверждение конкретных заданий (планов); назначение на должность; освобождение от занимаемой должности; запрещение определенных действий; регистрация определенных действий; учет и контроль за деятельностью; осуществление административной (несудебной) юрисдикции; применение мер административного принуждения и др.

В отличие от административных методов, косвенным присущи следующие особенности: руководящее воздействие на волю и поведение объекта оказывается через его сознание, эмоции, потребности исполнителей; у подвластного имеется возможность выбора определенных вариантов поведения; наступление результатов «откладывается» на более длительное время, чем в случае применения мер прямого воздействия; полученные результаты, как правило, отличаются большей степенью стабильности, устойчивости, чем при применении административных методов; развивают активность подвластного.

Использование косвенных методов позволяет активизировать объект управления, побудить его к определенному варианту поведения. При этом окончательный выбор, как правило, остается за подвластным, что приводит к повышению его правовой активности. Полученные результаты в случае применения косвенных методов более устойчивы, так как в наименьшей мере обусловлены прямым властным воздействием субъекта управления.

К числу методов косвенного воздействия традиционно относят убеждение и поощрение. Потенциал их очень высок, механизм воздействия сложен и неоднозначен, что требует самостоятельного рассмотрения данного вопроса.

Завершая рассмотрение данной классификации методов государственного управления, следует еще раз обратиться к административным методам. При всей внешней кажущейся однородности они существенно отличаются друг от друга, что требует рассмотреть их видовое деление. Так, по мнению А.П. Корнеева, административные методы управления классифицируются по форме выражения, юридическим свойствам, способу воздействия на поведение объектов управления, форме предписания[[12]](#footnote-12).

По форме выражения административные методы подразделяются на административно-правовые и административно-организационные. Первые в обязательном порядке влекут за собой изменения в правовом положении объекта управления. Чаще всего это выражается в возложении дополнительных обязанностей. Административно-организационные направлены на совершение организационных действий и напрямую не влекут юридических последствий.

По юридическим свойствам административные методы подразделяются на нормативные и индивидуальные. Нормативные административные методы материализуются в подзаконных нормативных правовых актах, которые принимаются уполномоченными субъектами государственного управления, преследуют цель создания нормативной базы для деятельности объекта управления и не имеют конкретного адресата. Индивидуальные административные методы содержатся в правоприменительных актах, где даются распоряжения конкретным исполнителям, персонально определяется их поведение.

По способу воздействия на поведение субъектов управления административные методы подразделяются на: запрещающие совершение тех или иных действий под угрозой наказания; обязывающие к выполнению определенных действий; уполномочивающие совершить определенные действия. Последние по своему механизму тесно граничат с косвенными методами государственного управления.

По форме предписания различают императивные и поручительные административные методы. Для первых характерен категорически однозначный характер, а для вторых — делегирование, совершение определенных действий или отправление определенных полномочий, которые изначально присущи субъекту управления.

Очевидно, что характеристика методов государственного управления с позиции видовой классификации свидетельствует об их разнородности. Это позволяет использовать их в различных управленческих ситуациях, при решении разнообразных управленческих задач.

Нам представляется, что наиболее четким критерием классификации методов управления является способ воздействия.

По данному критерию рассматриваются в основном, убеждение, поощрение и принуждение.

В связи с этим определенного внимания заслуживает классификация методов управления, представленная М.И.Пискотиным[[13]](#footnote-13). Он предложил развернутую систему методов управления, и в числе прочих рассматривал метод регулирования, понимая под ним выработку общей политики и ее реализацию в нормативных актах. Не вдаваясь в подробный анализ указанной классификации, представляется, что регулирование как метод следует понимать шире. Регулирование может являться общим руководством и непосредственным управлением, методом организации, и методом деятельности. Органы государственного управления по-разному регулируют деятельность управляемых объектов: устанавливают общие правила поведения, принимают конкретные решения в отношении граждан, осуществляют планирование, учет, контроль, изучают статистику и т.п.

Важной задачей субъектов государственного управления является правильный выбор разнообразных методов в зависимости от конкретной обстановки и условий управленческой деятельности[[14]](#footnote-14).

Исходя из изложенного, предлагается следующая система методов государственного управления по способу воздействия:

1. Убеждение в государственном управлении – способы и средства, направляющие сознание и поведение людей на добровольное подчинение правовым и организационным требованиям субъектов государственного управления.

Потенциал метода убеждения велик, что постоянно привлекает внимание исследователей, а его роль в сфере государственного управления постоянно возрастает. А.П. Козлов и Ю.М.Попов утверждали, что «убеждение является главным методом деятельности, и проявляется оно в использовании средств воспитания, разъяснения, пропаганды лучших примеров, поощрения за добросовестную работу, материальное стимулирование»[[15]](#footnote-15). Убеждение по своей природе, направлено на такое воздействие на поведение людей, при котором те или иные действия совершаются ими в согласии с их внутренними убеждениями, добровольно и сознательно»[[16]](#footnote-16).

2. Поощрение в государственном управлении – способы и средства, признания и оценки заслуг, направляющие сознание и поведение людей на совершение полезных дел с точки зрения государства.

Поощрение тесно взаимодействует с методом убеждения. По своей природе они настолько близки, что зачастую в юридической литературе речь идет о поощрении как разновидности мер государственного убеждения. Так, А.П.Коренев отмечает: «Основными видами (мерами) убеждения являются: разъяснение, обсуждение, агитация, предостережение, показ положительного опыта (образцов), поощрение и др.»[[17]](#footnote-17).

Однако очевидно, что поощрение – самостоятельный метод, имеющий свои отличительные признаки и виды. Средства государственного поощрения разнообразны по своим юридическим свойствам, поощрительному потенциалу, источникам, к которым прикреплены и тем самым отличаются от убеждения.

3. Принуждение в государственном управлении – способы и средства обеспечения служебной дисциплины и правопорядка.

В общем виде принуждение в государственном управлении вызвано конфликтом между исполнительной властью, выраженной в праве, и индивидуальной волей лиц, нарушающих правовые установления. Волевые устремления отдельных индивидов, руководимых незаконными интересами, входят в противоречие с государственной волей субъектов управления, которая аккумулирована в нормативно-правовых предписаниях. В этом случае, для того чтобы обеспечить надлежащий общественный порядок и служебную дисциплину, необходимо прибегнуть к мерам принуждения.

4. Регулирование в государственном управлении – способы и средства реализации позитивных функций государственного управления, основанных на правомерном поведении субъектов административного права.

Регулирование в государственном управлении включает в себя принятие общеобязательных правил поведения, установление конкретных процедур управления, контрольная и координационная деятельность, реализация прав и свобод граждан и т.д. Регулирование характеризуется как «положительное» государственное управление, т.е. непрерывное решение вопросов государственной и общественной жизни. Регулирование лишено таких черт, как юрисдикционность, принуждение, наказание[[18]](#footnote-18).

***Контрольные вопросы:***

1. Понятие метода государственного управления.
2. Признаки метода государственного управления.
3. Общая система методов государственного управления.
4. Методы прямого и косвенного воздействия (административные и экономические).
5. Классификация административных методов государственного управления.

**Тема 2.**

**Убеждение в государственном управлении**

Роль убеждения в публичном управлении имеет огромное значение. С проведением существенных социально-экономических реформ роль убеждения неизмеримо возросла как в публичном управлении, так и в целом в общественных отношениях.

Убеждение представляет собой совокупность правовых и организационных мер, приемов, способов влияния на участников отношений в целях побуждения их к нужному поведению и совершению нужных действий с точки зрения убеждающего.

Специфический характер средств, конкретных мер воздействия, используемых в процессе регулирования поведения людей, придает качественную определенность убеждению как методу управления.

Убеждение в философском смысле понимается в двух формах. Во-первых, убеждение – это «прочно сложившееся мнение, уверенный взгляд на что-либо, точка зрения»[[19]](#footnote-19). Во-вторых, — это воздействие с целью изменения сознания в интересах убеждающего.

Вопрос об убеждении как особом самостоятельном методе государственного управления (административном убеждении) относится к числу наименее разработанных в отечественной, да и в мировой правовой науке. В работах исследователей, рассматривающих этот вопрос, обычно лишь декларируется положение о том, что убеждение является одним из методов государственного воздействия на общество и на каждого конкретного индивида.

Убеждение проявляется в использовании различных разъяснительных, воспитательных, организационных мер для формирования воли подвластного или ее преобразования. Оно направлено на то, чтобы подвластные сами исполняли волю субъекта власти[[20]](#footnote-20).

По мнению А.А.Косых убеждение и принуждение существуют в тесной взаимосвязи друг с другом. Убеждение и принуждение дополняют друг друга, способствуя достижению одних и тех же социальных целей – упорядочению общественных отношений. И убеждение, и принуждение являются ведущими и наиболее значимыми методами правового регулирования. Основным объектом воздействия убеждения и принуждения являются воля и поведение человека. Причем именно поведение имеет решающую цель такого воздействия, так как воля в данном контексте выступает связующим звеном между непосредственно воздействием и конечным результатом – поведением человека, группы лиц или общества в целом[[21]](#footnote-21).

Убеждение — это воздействие, осуществляемое с целью изменить мнение, перевести воззрения одного человека в систему взглядов другого. Убеждение формирует у человека интерес путем навязывания имеющегося интереса убеждающего. Затем может возникнуть реальное или мнимое совпадение интересов убеждающего и убеждаемого, после чего последний утверждается в необходимости придерживаться именно предписываемого варианта поведения.

Целью убеждения является изменения мышления людей, которые происходят после оценки определенных фактов, что требует значительных затрат времени. Чтобы достичь цели убеждения, необходимо использовать многократные подтверждения с помощью разнообразных аргументов и фактов. Таким образом, убеждающее воздействие включает в себя: воздействие источника информации; воздействие содержания информации; воздействие окружающей среды информирования.

Принуждение также формирует волю человека, но предписываемое ему поведение идет в противоречие с его желаниями, интересами, и такое противоречие человек понимает. Кроме того, он осознает, что невыполнение требуемого от него действия противоречит его интересам в связи с возможным наказанием. Человек придерживается предписываемого ему поведения, осознавая, что действует вопреки своим интересам. Следовательно, принуждение – это насилие над волей принуждаемого, значит, принуждение менее эффективно, чем убеждение.

Как метод государственного управления убеждение имеет свои особенности, обусловленные тем, что речь идет не о взаимоотношениях между двумя или несколькими индивидами, а о воздействии органов государственного управления на сознание общества в целом.

А в неоднородном обществе у различных социальных групп и отдельных личностей присутствуют разнообразные интересы, которые нередко противоречат как друг другу, так и государственным интересам. Во взаимоотношениях между государством и обществом, где закон играет роль регулятора, невозможно использовать только один метод воздействия на общественное сознание (в том числе и для обеспечения исполнения правовых норм). Использование убеждения без принуждения будет неэффективным, как и использование принуждения без убеждения. Следовательно, основными категориями аргументов для убеждения являются аргументы, апеллирующие к позитивным ожиданиям, и аргументы, апеллирующие к негативным ожиданиям.

Возникновение интереса необходимо предполагает его осознание. И если говорить об убеждении не отдельных личностей, а общества в целом (или, по крайней мере, большей его части, большой социальной группы), необходимо иметь в виду, что осознание людьми общественного интереса будет протекать неравномерно. «Первоначально интересы социальной общности обнаруживаются, осознаются, понимаются ее меньшинством, ее передовыми представителями, лидерами. Поэтому отдельные члены соответствующей общности длительное время могут не подняться до осознания своих коренных интересов и даже вступить в конфликт с ними»[[22]](#footnote-22).

По мнению Д.В.Чухвичева, эффекта убеждения можно добиться посредством применения стимулирующих, воспитательных, разъяснительных мер[[23]](#footnote-23).

1. Стимулирующие меры могут носить экономический, организационный, социальный характер, а также являться поощрительными и принудительными.

Экономические меры стимулирования применяются к субъектам предпринимательской деятельности и состоят в установлении налоговых и финансовых льгот; льготном кредитовании; квотировании; введении упрощенных режимов осуществления тех или иных видов деятельности.

Стимулирование организационного характера состоит в установлении более удобных правил прохождения некоторых бюрократических процедур, введении облегченной системы финансовой отчетности, предъявлении менее строгих требований к организации работы стимулируемого объекта, и другие меры, применяемые в отношении некоммерческих организаций, общественных объединений, нуждающихся в государственной поддержке в силу приоритета государственной политики в соответствующей области.

Социальное стимулирование представляет собой систему льгот, обеспечивающих поддержание надлежащего уровня жизни социально незащищенных слоев общества. Установленные в законодательстве льготы и компенсации в отношении инвалидов, лиц пожилого возраста, сирот, жертв техногенных и природных бедствий, ветеранов войны и труда являются социальными стимулирующими мерами. С помощью таких мер государство стимулирует состояние социальной стабильности, должное содержание определенного круга лиц, недостаточно приспособленного в силу объективных причин к жизни в условиях экономических реформ.

Поощрительное стимулирование основано на адресном выделении того или иного лица в связи с совершением им конкретного социально положительного поступка. Поощрительные меры могут быть морального, материального и иного характера.

Принудительное стимулирование определенным образом влияет на правосознание путем выработки понимания того, что при законопослушном поведении не будут применяться меры, нарушающие комфорт объекта, его материальную стабильность.

2. Воспитательные меры убеждения в государственном управлении применяются недостаточно широко. Большое воспитательное воздействие оказывают такие меры, как пропаганда и агитация (здорового образа жизни, бережного отношения к природе), личный пример образцового социального поведения высших должностных лиц государства, небюрократический подход к социально актуальным проблемам и т.д.

Если закон является регулятором общественных отношений, только всеобщее соблюдение правовых норм может быть гарантом социального спокойствия и безопасности. Значит, в данном случае задачей государства является донесение до сознания каждого индивида и общества в целом социального назначения правовой нормы.

Большое значение для реализации целей убеждения имеет авторитет государства и права. Несмотря на динамичность права, оно представляется устойчивой системой, являющейся основой всех социальных процессов. При допустимости признавать несовершенство права, в целом его система признается основным элементом общественной жизни. Авторитет права и государства - необходимый способ воздействия в условиях существующего правового нигилизма.

К воспитательным мерам убеждения относятся инструктажи органов государственного управления о новых правилах, о порядке получения государственных услуг и т.п. Причем обучение и инструктажи могут осуществляться как во внешних отношениях (для граждан), так и во внутренних (для госслужащих).

3. Разъяснительные меры стимулирования — это проведение митингов, публичные выступления и интервью высших должностных лиц государства, выпуск листовок, рекламных материалов (в том числе так называемая "социальная реклама" на телевидении). Собственно, разъяснительные меры направлены в той или иной степени на создание общественного мнения по конкретному вопросу социальной действительности.

В условиях идеологического и культурного вакуума, общей экономической и политической нестабильности в нашей стране, при падении уровня жизни, можно говорить о криминализации сознания общества. Криминализируется образ мышления: закон - формальность, нарушение закона - проявление предприимчивости, честный созидательный труд не престижен. Правонарушителей можно выявить, изолировать, обезвредить. А исправление сознания - длительный процесс упорной, кропотливой, планомерной работы, необходимой для исправления ошибок всего нескольких последних лет.

Способами убеждения являются самые разнообразные средства: реклама, обучение, разъяснение, инструктажи, культурно-воспитательная работа, семинары, публичные слушания и многое другое. Информирование о достигнутых результатах, успешных и эффективных мероприятиях в государственном управлении также имеет большое значение и широко используется.

С помощью средств убеждения стимулируется должное поведение участников управленческих общественных отношений путем проведения воспитательных (включая правовое воспитание), разъяснительных, рекомендательных, поощрительных и иных мер преимущественно морального воздействия[[24]](#footnote-24).

Таким образом, убеждение как метод государственного управления – это способы и средства воздействия, направляющие сознание и поведение людей на добровольное выполнение правовых и организационных установок субъектов государственного управления.

Можно выделить признаки убеждения как метода государственного управления.

1. Убеждение используется постоянно, систематически. Поскольку цель убеждения никогда не может быть полностью достигнута, она всегда будет стоять среди важных задач государственного управления. Даже если человек с сознанием высокого долга соблюдает правовые нормы, нельзя на этом основании утверждать, что он не нуждается в воспитательном воздействии государства. Возникают новые нормы и правила, отменяются и изменяются ранее действующие, следовательно, требуется постоянное, систематическое и, по выражению профессора Д.Н.Бахраха, «круглосуточное»[[25]](#footnote-25), воздействие в отношении граждан.

2. Убеждение используется в отношении всех граждан. Средства убеждения адресованы абстрактному, неограниченному кругу лиц. Этот круг может быть огромным (телевизионная социальная реклама о безопасности дорожного движения) или незначительным (инструктаж школьников о безопасности дорожного движения). В любом случае у метода убеждения нет конкретного адресата, и оно не связано с индивидуальным воздействием.

3. Фактическое основание использования убеждения отсутствует. Если для применения поощрения и принуждения необходимо фактическое основание применения, то у убеждения таких оснований не бывает. Можно вести речь о некоторых условных, опосредованных основаниях убеждения, но конкретного, реального основания применения данного метода не существует.

4. Целью убеждения является будущее одобряемое государством поведение.

Убеждение формирует добровольность соблюдения правил, осознанную добросовестность и сознательное совершение действий в последующем. Когда люди действуют по правильному убеждению, они осознают, что их интересы совпадают с установками убеждающего, их воля совпадает.

Чаще целью административного убеждения является правомерное поведение. Правомерное поведение является объективной предпосылкой нормального функционирования гражданского общества, содействует его развитию и благополучию. Правомерное поведение является противоположностью правонарушения. Убеждение используется как с целью формирования правомерного поведения, так и с целью предупреждения правонарушений.

Однако убеждение используется не только с целью формирования правомерного поведения, но и с целью формирования правильного поведения с точки зрения государства. В обществе существуют разновидности поведения, которые не являются правонарушениями, но и не одобряются государством. Целью убеждения в этом случае является объяснить гражданам необходимость добровольно отказаться от такого поведения. Например, такие действия как чрезмерное употребление спиртных напитков, отказ от вакцинации не являются противоправными, однако не соответствуют государственной политике в области здравоохранения. В этом случае государство использует различные средства убеждения.

Также, убеждение используется и в целях полезного с точки зрения государства поведения. Активно используется убеждающее воздействие о повышении рождаемости, о военной службе по контракту и т.д.

Целью убеждения является изменения в сфере рационального мышления людей, которое происходят лишь после сопоставления и обдумывания фактов, что предполагает значительные временные затраты. Помимо этого, разнообразное содержание убеждающего воздействия требует многократного подтверждения различными действиями.

5. Убеждение использует разнообразные средства информирования. В настоящее время широко используется такие средства как телевидение, радио, интернет для доведения до сведения граждан политики государства, изменений в законодательстве, значений государственных программ. Органы государственного управления активно используют различные «интернет-ресурсы» взаимодействия с гражданами: (ФЦП «Электронная Россия»; федеральный портал государственных услуг населению; центр «ИНТЕРНЕТ и право»; портал государственных услуг в Нижегородской области и др.).

6. Убеждение осуществляется от имени субъекта государственного управления. В общественной жизни используются различные виды убеждения: коммерческое (от имени производителя с целью получения прибыли); общественное (от имени общественной организации, политической партии, религиозного объединения с соответствующими целями). Убеждение осуществляют органы государственного управления в целях соблюдения норм и правил в соответствующей сфере, подведомственной государству.

7. Убеждение рассматривается как основной метод воздействия. С этим нельзя не согласиться, тем более что использование других методов – поощрения и принуждения – также «работает» на убеждение. Убеждение — это главный метод воздействия на сознательную сферу личности. Его назначение — активизация мышления личности при усвоении информации, формирование у нее убежденности.

Кроме того, метод убеждения ориентирован на интеллектуально-познавательную сферу человеческой психики. Его суть в том, чтобы с помощью логических аргументов сначала добиться от человека внутреннего согласия с определенными умозаключениями, а затем на этой основе сформировать и закрепить новые установки (или трансформировать старые), соответствующие поставленной цели.

Можно представить следующую классификацию убеждения:

1) по содержанию:

* социально-экономическое – воздействие с целью привлечения граждан участвовать в социально-экономических государственных программах (например, об участии в пенсионных программах, программах демографического развития);
* управленческое – воздействие с целью исполнения правил, за нарушение которых наступает юридическая ответственность (о соблюдении правил пожарной безопасности);
* поведенческое – воздействие с целью изменения поведения, являющегося правомерным, но не одобряемым государством (об опасности подледной рыбалки в конце зимы).

2) по использованию во времени:

* постоянное - акты убеждения о правилах, следовать которым необходимо постоянно (о соблюдении правил общежития);
* систематическое - акты убеждения о правилах, исполнение которых осуществляется в определенное время (об уплате налогов).
* разовое – акты убеждения, основанные на единичной конкретной ситуации (воздействие в условиях чрезвычайного положения).

3) по объекту убеждения:

* внешнее – убеждение, направленное на граждан, организации;
* внутреннее - убеждение, осуществляемое в системе государственной службы (инструктаж государственных служащих).

4) по целям воздействия:

* убеждение, направленное на формирование правомерного поведения (соблюдение экологических правил);
* убеждение, направленное на формирование правильного с точки зрения государства поведения (отказ от курения);
* убеждение, направленное на формирование полезного для государства поведения (усыновление детей, оставшихся без попечения родителей).

5) по характеру воздействия на сознание людей:

* позитивное – воздействие на положительные эмоции (о необходимости беречь природу);
* негативное – воздействие на отрицательные эмоции (об опасности при нарушении правил дорожного движения);
* креолизированное (смешанное) – акт убеждения, в котором одновременно используются и позитивное и негативное воздействие (часто применяется в плакатах наглядной агитации и в социальных рекламных роликах).

***Контрольные вопросы:***

1. Понятие убеждения, меры убеждения.
2. Цели убеждения, способы достижения целей убеждения.
3. Соотношение убеждения с другими методами государственного управления.
4. Понятие и признаки убеждения.
5. Классификация убеждения.

**Тема 3.**

**Поощрение в государственном управлении**

Одним из методов управляющего воздействия является стимулирование должного поведения участников отношений в сфере государственного управления.

Значение стимулирования вытекает из соотношения убеждения и принуждения среди методов государственного руководства обществом, которое отдает первенствующую роль убеждению. Конечно, стимулирование, а тем более, материальное поощрение не равнозначно убеждению, но оно ближе к нему, чем к принудительным мерам[[26]](#footnote-26).

Преимущество стимулирующих начал по сравнению с началами ограничивающими заключается в том, что они, как правило, выступают более гибкими и тонкими способами управления.

С помощью стимулов публичная власть осуществляет целенаправленное воздействие на интересы граждан, формирует их заинтересованность в совершении определенных поступков. Стимулирование предполагает использование различных поощрительных и принудительных мер, материальных и моральных факторов. Его важнейший, наиболее эффективный вид – поощрение[[27]](#footnote-27).

Стимул – это побудительная причина, толчок. Стимулирование – создание заинтересованности в совершении чего-либо, поощрение[[28]](#footnote-28). Поощрение это одно из средств стимулирования. Кроме поощрения, средствами стимулирования являются убеждение, принуждение, льготы и привилегии.

Льгота – это преимущественное право, предоставляемое как исключение из общих правил[[29]](#footnote-29). Льготы, в отличие от поощрения, могут применяться за прошлые заслуги (например, льготы ветеранам Великой Отечественной Войны), так и в силу социального статуса, например, льготы инвалидам. Привилегия определяется как исключительное право, предоставленное кому-либо[[30]](#footnote-30). Привилегия характеризуется должностным статусом лица. Льготы и привилегии могут быть и при отсутствии фактического основания - конкретной заслуги.

Основными методами оценки качества государственного управления являются принуждение и поощрение. Принуждение является реакцией на нарушения, поощрение связано с позитивной оценкой государственного управления. Принуждение и поощрение представляют собой виды правового стимулирования. В этой связи стимулирование может быть позитивным и реализовываться в ходе применения мер поощрения, и негативным, когда задействованы средства государственного принуждения[[31]](#footnote-31). В своей деятельности органы государственного управления используют меры как позитивного, так и негативного стимулирования. Никакое государство не может полностью отказаться от негативного стимулирования, что обусловлено наличием противоправного поведения в обществе. Метод принуждения в государственном управлении (негативное стимулирование) имеет важное значение в реализации контрольной функции государства, но не меньшая роль в этом вопросе принадлежит и позитивному стимулированию – методу поощрения. В российской правовой науке некоторые авторы выдвигали тезис о том, что право может эффективно действовать в том случае, если наряду с принуждением будут существовать награды и обещание выгод[[32]](#footnote-32).

Поощрение опирается на соответствующую нормативно-правовую базу, состоящую из материальных и процессуальных норм. Материальные нормы закрепляют: показатели поощряемого поведения; вид и размер поощрения; круг адресатов, к которым могут быть применены поощрительные меры; состав органов или должностных лиц, уполномоченных решать вопрос о поощрении. С помощью процессуальных норм регулируется порядок предоставления к поощрению, принятия решения о поощрении и другие аспекты процедурного характера. Процессуальные нормы регулируют организационные отношения, адресованные в первую очередь уполномоченным органам, и не могут быть отнесены к разряду поощрительных норм. Они лишь призваны обслуживать последние, способствовать созданию условий для их нормальной организации.

Поощрение связано с существующей у подавляющего большинства людей потребностью в оценке их поступков, в признании заслуг[[33]](#footnote-33). Цель поощрения достигается тогда, когда в ее основу положены соответствующие принципы. Так, к числу принципов поощрительной деятельности следует отнести принципы: справедливости; законности; гласности; индивидуализации; сочетания с юридической ответственностью; оперативности, разнообразия мер. Данные принципы играют разную роль в механизме поощрительной деятельности, но их учет, как в процессе создания законодательства о поощрении, так и в ходе правоприменительной деятельности, будет способствовать повышению эффективности этого механизма в качестве одного из методов контроля.

Справедливость — это соразмерность между заслугой и применяемой мерой поощрения. Сложность установления подобной соразмерности заключается в том, что фактические основания поощрения и средства поощрения находятся в разных «измерениях» и объективно соотнести их иногда представляется проблематичным. Справедливость поощрения это не только количественная, но, прежде всего, качественная соразмерность. Поощрение считается справедливым, если оно применяется за действительные, а не предполагаемые (будущие) заслуги перед обществом и государством; по размеру соответствует затраченным усилиям на совершение полезного действия; назначается всем без исключения, кто достиг высоких результатов, поощряемых государством; при этом результаты достигнуты с помощью средств, соответствующих требованиям закона и нравственности[[34]](#footnote-34).

Законность является универсальным принципом правоприменения. Вместе с тем, она имеет некоторую специфику применительно к поощрительной деятельности. Принцип законности предполагает, что поощрение производится: в соответствии с основаниями, указанными в поощрительных нормах права; в пределах (границах), закрепленных правовыми нормами; в соответствии с установленной правоприменительной процедурой (административно-поощрительное производство); в установленные законом сроки.

Гласность (публичность) поощрительной деятельности во многом усиливает ее результативность. Она повышает авторитет поощряемого в глазах окружающих, улучшает его положение в обществе, является мощным стимулом для других граждан. «Поощрение, — как подчеркивает А.П. Коренев, — это публичное признание заслуг, награждение, оказание общественного почета лицу в связи с достигнутыми успехами в выполнении правовых обязанностей или общественного долга»[[35]](#footnote-35). Публичность поощрения предполагает активное использование возможностей разнообразных СМИ, которые оперативно могут предать гласности данный юридический факт. Гласность поощрительной деятельности позволяет установить своеобразную обратную связь между населением и поощряющим, выявить общественное мнение обоснованности, справедливости и эффективности применяемых мер.

Индивидуализация проявляется в том, что применение мер поощрения — это всегда персонифицированная деятельность. Шаблонность, следование стереотипам, обезличивание поощрения ведет к его девальвации. Учет психологических, мировоззренческих, национальных, религиозных, профессиональных и иных особенностей поощряемого способствует выбору наиболее адекватной меры поощрения.

Взаимодействие поощрения и юридической ответственности выражается в том, что неприменение мер поощрения, применение их не в должном объеме должно вести за собой обжалование действий, а чаще всего бездействий уполномоченных поощрять субъектов. На данное обстоятельство обращает свое внимание П.И. Кононов: «Действующими нормативными актами, регулирующими различные виды поощрительного производства, вообще не оговаривается право заинтересованных лиц на обжалование решений об отказе в удовлетворении заявленных ходатайств о поощрении. Очевидно, это обусловлено тем, что указанными нормативными актами не предусматривается и принятие каких-либо специальных решений об отказе в удовлетворении ходатайств о поощрении»[[36]](#footnote-36). Выход здесь может быть в усилении наблюдения за качеством поощрительной деятельности со стороны вышестоящих контролирующих органов, которые должны обратить внимание на ее целесообразность.

Оперативность предполагает адекватную по времени реакцию государства на действие поощряемого. Известно, что в отдельных случаях исполнение решения о поощрении без видимых оснований затягивается на длительный период.

Средства государственного поощрения разнообразны по своим юридическим свойствам, поощрительному потенциалу, источникам, к которым прикреплены. Такой широкий диапазон позволяет индивидуально подойти к подбору конкретной меры поощрения с учетом сложившейся управленческой ситуации. Также законом не исключается применение нескольких мер поощрения за одну заслугу. Чаще всего используется сочетание моральных и материальных мер (вручение почетной грамоты и выдача денежного вознаграждения).

Общее назначение поощрительного метода проявляется в следующих функциях.

Ориентационная функция выражается в том, что государство, устанавливая те или иные виды поощрения, тем самым определяет цели, к которым следует стремиться объектам управления - основным адресатам поощрительной нормы. Оценочная функция показывает, что государство, поощряя субъектов права, дает соответствующую оценку поведению этих лиц. Стимулирующая функция проявляется в том, что заранее обещанное поощрение является одним из средств побуждения граждан к достижению полезного результата. Обеспечительная функция вытекает из того обстоятельства, что с помощью мер поощрения властный субъект не директивно, а косвенным образом «обеспечивает» полезное поведение граждан. В ходе управленческого воздействия меры поощрения наряду с мерами принуждения по-своему приближают достижение намеченного результата. Функция согласования интересов (компромисса) состоит в том, что с помощью применения мер поощрения может достигаться цель взаимодействия интересов государства и различных слоев граждан.

Поощрение характеризуется как вознаграждение, награда, способ отличия лучших работников; один из основных методов обеспечения дисциплины[[37]](#footnote-37).

Поощрение – это универсальный метод управляющего воздействия, который означает публичное признание заслуг, оказание общественного почета лицу в связи с достигнутыми успехами.

Институт поощрения большинство авторов справедливо называют межотраслевым, который регулируется нормами конституционного, административного, трудового, муниципального, образовательного и других отраслей права[[38]](#footnote-38).

Метод поощрения в государственном управлении можно определить как метод воздействия, состоящий в оценке и признании уполномоченными субъектами заслуг, совершенных гражданами, организациями, государственными служащими, и связанных с их высокими достижениями в сфере государственного управления.

Представляется, что поощрение в государственном управлении характеризуется следующими признаками.

1. Поощрение – это публичное признание заслуг, оказание почета лицу в связи с достигнутыми успехами в выполнении государственного или общественного долга.

Публичность – неотъемлемый признак административного поощрения. Так, присвоение государственных наград гражданам освещается в средствах массовой информации. В органах внутренних дел, военной службе приказы о вынесении благодарности объявляются перед строем или на совещании.

1. Поощрение является способом обеспечения государственной дисциплины и правопорядка в системе государственного управления.

Одним из основных средств обеспечения дисциплины является поощрение, поскольку воздействует на сознание и поведение людей через заинтересованность в одобрении поступков. Потребность в одобрении поступков должна удовлетворяться, если поступки полезны обществу и государству.

1. Фактическим основанием поощрения является заслуга. Заслуга – это правомерное волевое действие, превосходящее уровень установленных требований[[39]](#footnote-39).

Основанием для поощрения являются указанные в нормах права действия, поведение, которые стимулируются государством в целях достижения конкретных успехов в экономической, социальной, политической сферах жизнедеятельности.

По мнению П.А. Сорокина, основанием для поощрения является «услуга» (в современном смысле - заслуга). В качестве таковой он считал деяние, которое не обязательно для лица, его совершившего, и не навязано ему, а лишь рекомендовано с обещанием награды или привилегии за его выполнение[[40]](#footnote-40). Такой подход к определению основания для поощрения представляется удачным и может быть использован при разработке отечественного поощрительного законодательства.

С учетом вышеуказанного, можно сформулировать признаки поощряемого действия. Заслуга — это действие, которое является: 1) общественно полезным; 2) правомерным; 3) не обязательным для лица, его совершившего, а лишь рекомендованным ему; 3) сознательным и волевым; 4) поощряемым.

Общественно полезным следует признавать действие, совершенное в интересах другого лица, государства или общества, которыми оно воспринимается как поведение, превосходящее уровень установленных требований. Заслуга признается правомерной в тех случаях, когда она не входит в круг юридических обязанностей субъекта, а лишь рекомендуется ему правовыми нормами для совершения. Сознательной и волевой заслуга считается тогда, когда лицо, его совершающее, осознает, что оно совершает в пользу другого лица, государства или общества желаемое для них деяние, которое оно не обязано было совершать, и желает это деяние совершить. (Предвидение получения поощрения и желание его получения не являются обязательными и не влияют на оценку деяния как заслуги.) Поощряемым признается деяние, за совершение которого законом предусмотрено поощрение (награждение) лица, его совершившего.

1. Поощрение связано с оценкой уже совершенных действий. В отличие от убеждения, которое применяется для предотвращения негативных последствий, поощрение всегда применяется после совершения поступка, имеющего признаки заслуги.
2. Поощрение в основном урегулировано правом и реализуется в форме правоприменения – путем издания акта о назначении меры поощрения. Однако, поощрение, в отличие от принуждения, может применяться и без правового регулирования. В юридической литературе выделяют неформальное поощрение – не урегулированное правовыми актами[[41]](#footnote-41).
3. Поощрение применяется к конкретным субъектам или в конкретной ситуации, а в отдельных случаях и к конкретным субъектам в конкретной ситуации.
4. Поощрение применяется субъектами, наделенными полномочиями на принятие таких решений. Правовые нормы закрепляют права субъектов власти назначать те или иные меры поощрения.
5. Поощрение косвенно воздействует как на волю поощряемого, побуждая и стимулируя его, так и на волю других лиц, формируя их заинтересованность в должном поведении. Административное поощрение способствует развитию успехов не только тех, к кому оно применено, но и вместе с тем имеет большое стимулирующее значение для других граждан, побуждает их к добросовестному отношению к обязанностям, способствует развитию сознательности.
6. Поощрение является формой государственного контроля.

Классификация мер поощрения в государственном управлении также имеет определенный интерес. Чтобы разобраться в многочисленных видах поощрения, необходимо рассмотреть их по различным основаниям.

1. В зависимости от фактических оснований поощрение может быть абсолютным и относительным[[42]](#footnote-42).

В основе абсолютного поощрения лежит изначально положительное действие: выполнение особо важного задания, выполнение особо сложного задания, спасение утопающего, задержание преступника и т.п.

Основаниями относительного поощрения являются некоторые смягчающие обстоятельства, установленные нормами административного права, в основном, Кодексом РФ об административных правонарушениях.

1. В зависимости от правовой основы поощрение разделяется на формальное и неформальное[[43]](#footnote-43).

Формальным признается поощрение, урегулированное правовыми актами. Нормативным актом регламентируются основания и виды поощрения, общие правила их назначения. В правоприменительном акте принимается решение о назначении конкретному субъекту меры поощрения. То есть формальное поощрение оформляется по правилам, установленным поощрительными актами, заносится в личное дело, трудовую книжку и т.п.

Неформальное поощрение не урегулировано правовыми актами, но, тем не менее, широко используется, в том числе и в сфере государственного управления.

«В поощрительной деятельности возможно и желательно проявление инициативы, применение разнообразных мер воздействия, которые или вообще не предусмотрены юридическими нормами, или не относятся ими к мерам поощрения»[[44]](#footnote-44). Публичная похвала руководителя государственного органа, повышение в должности, направление на стажировку за рубеж, – большое количество неформальных средств поощрения может использоваться в сфере государственного управления.

1. По содержанию поощрение может быть моральным, материальным, статутным, комплексным (смешанным)[[45]](#footnote-45).

Средства морального поощрения — это благодарность, почетная грамота, доска почета, книга почета.

Материальное поощрение – денежная премия или ценный подарок.

Премия – денежное вознаграждение, выплачиваемое персоналу за достижение определенных качественных и количественных результатов в работе. Следует различать премии единовременные, итоговые, текущие, специальные. Премии единовременного характера — это премия за выполнение конкретного задания; итоговые премии назначаются за определенный период безупречной деятельности; текущие премии выплачиваются персоналу согласно действующим системам заработной платы. Специальные премии выплачиваются специально уполномоченным органом по особым основаниям с присвоением звания, вручением диплома и почетного знака, например, «лауреат премии Правительства РФ в области науки и техники».

Условия премирования устанавливаются в каждом конкретном случае с учетом возможностей субъекта управления на основании положений о поощрениях, об оплате труда и т.п.

Ценный подарок – единовременное поощрение материального характера; вещь, представляющая интерес для поощряемого, стимул для его дальнейшей активной деятельности.

Статутное поощрение изменяет правовой статус поощряемого. К ним можно отнести внеочередное в порядке поощрения присвоение воинского или специального звания, присвоения звания Заслуженного работника по профессии (Заслуженный юрист РФ), награждение государственными наградами, орденами, медалями.

Высшим статутным поощрением являются государственные награды и назначаются за выдающиеся заслуги в экономике, науке, культуре, искусстве, защите Отечества, государственном строительстве, воспитании, просвещении, охране здоровья, жизни и прав граждан, благотворительной деятельности и иные заслуги перед государством. Государственные награды учреждаются Указами Президента РФ. Он же издает указы о награждении, вручает государственные награды. Государственных наград могут быть удостоены граждане РФ, иностранные граждане, лица без гражданства.

К государственным наградам относятся: звание «Герой Российской Федерации», почетные звания РФ, ордена, медали, знаки отличия РФ.

Не исключается по одному основанию назначение нескольких видов поощрений (объявление благодарности с выплатой денежной премии). Так, статья 55 ФЗ «О государственной гражданской службе» предусматривает такие меры поощрения, как объявление благодарности с выплатой единовременного поощрения; награждение почетной грамотой государственного органа с выплатой единовременного поощрения или с вручением ценного подарка.

1. В зависимости от субъектного состава поощрение может быть внешним и внутренним.

Внешнее поощрение применяется к неподчиненным по службе субъектам – гражданам, государственным служащим, организациям. Среди таких мер поощрения будут государственные награды Президента РФ, Правительства РФ, федеральных органов государственного управления, органов исполнительной власти субъектов Федерации.

Внутренние поощрения применяются руководителем органа государственной власти к подчиненным по службе государственным служащим. При этом внутренние поощрения можно рассматривать в зависимости от вида государственной службы. Они могут быть общие - применяемые ко всем государственным служащим (благодарность, денежная премия), и специальные - применяемые к определенным категориям государственных служащих в случае, если они установлены специальными законами, а также отраслевыми положениями и дисциплинарными уставами (внеочередное повышение в звании, награждение именным оружием).

1. В зависимости от статуса субъекта, осуществляющего поощрительную деятельность, административные поощрения можно разделить на федеральные, региональные, локальные (в рамках одного органа).
2. По адресатам поощрение делится на два вида: поощрение, применяемое к индивидуальным субъектам (гражданам, государственным служащим), и поощрение, применяемое к коллективным субъектам (органам государственной власти, организациям).

Государственное поощрение облечено в правовую форму. Меры поощрения в настоящее время содержатся в большом числе юридических норм, образующих в своей совокупности правовой институт российского права, который носит межотраслевой характер и включает нормы различных отраслей права. Наличие многоуровневого и многоотраслевого правового регламентирования позволяет учесть особенности управленческой деятельности, оперативно ее контролировать и тем самым повысить ее результативность.

Определенный интерес представляет система поощрений в государственной службе. Государственные служащие, в отличие от других работников, обладают определенными властными полномочиями, что позволяет им влиять на общественные отношения, и, в связи с этим, требует их повышенной ответственности[[46]](#footnote-46). В правовых нормах института государственной службы определяются традиционные меры правового стимулирования и правового ограничения, присущие модели государственной службы.

В настоящее время представляется актуальным изучение проблем правового регулирования поощрения госслужащих. Необходимо более детально исследовать меры административно-правового стимулирования деятельности государственных служащих[[47]](#footnote-47). Вопросы эффективности использования различных средств управленческого ресурса является приоритетным направлением в теории государственного управления[[48]](#footnote-48). А эффективность поощрения заключается в том, что оно способно стимулировать на совершение позитивных поступков как самого поощряемого, так и неопределенное количество лиц. Поощрение в государственной службе является важным способом воспитания госслужащих и укрепления служебной дисциплины. Оно позволяет формировать сознательное отношение к делу, развивать инициативу, решительность, уверенность в реализации своих функций, мобилизовать на преодоление трудностей в процессе управления.

В ст. 55 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации» от 27.07.2004 N 79-ФЗ основанием поощрения установлена «безупречная и эффективная служба». Следует отметить, что указанное основание противоречит понятию заслуги. Заслуга – это правомерное, волевое, осознанное и не обязательное для лица действие, превосходящее уровень установленных требований[[49]](#footnote-49). Указанная в законе формулировка не должна являться правовым основанием для поощрения, поскольку безупречное и эффективное выполнение должностных полномочий является обязанностью государственного служащего в соответствии со ст.15 и 18 указанного закона, и за это госслужащий получает денежное содержание. Основания поощрения госслужащего должны быть сформулированы как определенные достижения, исполнение полномочий «выше общего уровня».

Кроме того, основание поощрения сформулировано с использованием так называемых оценочных понятий: "безупречная служба», «эффективная служба". Из этого вытекает, что принятие решения о поощрении может быть поставлено в зависимость от воли руководителя, наделенного правом поощрять. Если решение принимается на основании субъективных оценок, усмотрения, то возникают условия для принятия несправедливых и даже незаконных решений.

Профессор Д.М.Овсянко относит к мерам материального поощрения различные льготы и преимущества (бесплатный проезд, путевки, предоставление жилья и т.д.)[[50]](#footnote-50). С этим можно согласиться только в том случае, если преимущества и льготы применяются к индивидуальным государственным служащим в связи с определенной заслугой. Если же преимущества и льготы распространяются на всех госслужащих или на определенную их категорию (скажем, льготы для сотрудников органов внутренних дел, военнослужащих), то к мерам поощрения их отнести нельзя. Например, бесплатный проезд к месту отпуска и обратно, предоставляемый некоторым категориям госслужащих, является не мерой поощрения, а гарантией. При данном подходе к мерам поощрения логично отнести повышение денежного содержания госслужащего в связи с присвоением ему ученой степени, почетного звания «Заслуженный работник прокуратуры», «Заслуженный сотрудник органов внутренних дел», «Заслуженный юрист» и т.п.

Порядок применения внутренних поощрений практически идентично регулируется законодательством о государственной службе с учетом некоторых особенностей отдельных видов службы. Порядок применения внешних мер поощрения регламентируется государственно-поощрительным производством. П.И. Кононовым выделяются следующие стадии государственно-поощрительного производства, которое он называет составной частью административного процесса[[51]](#footnote-51).

1. Стадия возбуждения поощрительного дела. Инициаторами возбуждения поощрительного дела, как правило, являются трудовые коллективы предприятий, учреждений, организаций, общественные объединения, а также органы государственной власти и местного самоуправления. Дело возбуждается путем направления соответствующего ходатайства о поощрении в компетентный орган (орган исполнительной власти), имеющий право непосредственно разрешать дело либо направлять соответствующее представление о поощрении в вышестоящий орган. Поощрительное дело считается возбужденным с момента регистрации компетентным органом ходатайства о поощрении и приложенных к нему необходимых документов.

2. Стадия рассмотрения поощрительного дела по существу и принятия по нему решения. На данной стадии рассматриваются материалы дела о поощрении и принимается решение о поощрении или отказе. Этой стадии может предшествовать этап предварительного рассмотрения ходатайства о поощрении. На этом этапе проверяется соответствие достигнутых результатов в научной, культурной, производственной, служебной и иной деятельности предъявленным требованиям для применения искомого вида поощрения. Принятое решение оформляется в форме правоприменительного акта.

3. Стадия исполнения решения. На этой стадии происходит обнародование решения о поощрении и производится вручение поощрения: государственной награды, почетной грамоты, денежной премии и т. п. В подтверждение вручения поощрения могут выдаваться соответствующие документы (удостоверения, дипломы, свидетельства). Награждение, как правило, производится публично в торжественной обстановке, что усиливает стимулирующий эффект применяемой меры.

Вместе с тем, имеет место ряд проблем поощрительного производства, к числу которых следует отнести: отсутствие возможности обжалования отказа о награждении, неопределенность сроков рассмотрения наградного дела и вручения награды.

Таким образом, порядок применения мер поощрения административным законодательством урегулирован недостаточно, а в государственной службе в большинстве случаев определяется начальником, т.е. применение мер поощрения связано с субъективной оценкой поведения работника руководителем. Слабая регламентация оснований поощрения и порядка его применения, субъективно-оценочные формулировки, порождающие соответствующий подход к принятию решений о поощрении, создают условия для злоупотреблений различного рода, которые являются противоправными, но фактически недоказуемыми. Незаконные награды и поощрения могут существенно подорвать доверие общества к государству. Изменить такую ситуацию может локальный нормативный акт, детально устанавливающий основания поощрения, критерии оценки заслуги, размеры, виды поощрения и процедуру принятия решений. В этом случае весь процесс, связанный с применением поощрения, будет сравнительно независимым от усмотрения и окажется в «правовом поле».

Совершенствование поощрительного законодательства является эффективным средством, которое стимулирует законность и дисциплину в государственном управлении[[52]](#footnote-52). Качественное поощрительное законодательство может способствовать предупреждению коррупции, препятствовать получению незаконных привилегий и льгот, применению от имени государства незаслуженных поощрений, пресекать злоупотребления в системе государственной службы.

Таким образом, для укрепления законности и служебной дисциплины необходимо более детально урегулировать основания, виды, размеры и процедуру применения различных форм поощрения, а также и критерии оценки поощряемого деяния. Это позволит более справедливо и оперативно контролировать и оценивать заслуги граждан, успехи предприятий, профессиональную деятельность государственных служащих.

При умелом использовании поощрение может оказаться более эффективным инструментом стимулирования работников к добросовестному труду, нежели взыскания. Поощрение способно подтолкнуть, стимулировать на совершение одобряемого обществом поступка неограниченное число лиц, а самого поощряемого - на повторение данного поступка. Поощрение, так же, как и наказание, является способом стимулирования правомерного поведения и предупреждения правонарушений.

Процедура применения мер поощрения трудовым и административным законодательством определена частично, а значит, во многом определяется руководителем.

Поощрение и наказание по структуре правовой нормы являются сходными по отношению друг к другу. Если при наличии нескольких вариантов поведения (гипотеза), лицо выбирает оптимальный и, во всяком случае, правомерный вариант (диспозиция), то оно заслуживает меры поощрения (поощрительная санкция)[[53]](#footnote-53). Следовательно, основания и порядок поощрения не менее важны, чем основания и порядок назначения наказаний.

В свое время П.А. Сорокин, анализируя положение о подвигах и наградах в правовой науке, совершенно справедливо отметил, что «…в то время как один разряд фактов социальной жизни (преступления-наказания) обратил на себя исключительное внимание научной мысли, другой разряд фактов, не менее важных и играющих не меньшую социальную роль (подвиг-награда), почти совершенно игнорируется тою же научною мыслью. Преступления и наказания служат и служили до сих пор единственным объектом исследования представителей общественных наук и теоретиков уголовного права. Подвиги же и награды - как совершенно равноправная категория, как громадный разряд социальных явлений - огромному большинству юристов и социологов даже и неизвестны. В то время как наука о преступлении и наказании (уголовное право) выросла до громадных размеров и получила характер гипертрофический, наука о подвигах и наградах или, если угодно, наградное право даже и не значится в числе научных дисциплин»[[54]](#footnote-54)

А.Н.Радищев, размышляя о законоположении, писал, что власть имеет многие средства направлять деяния граждан в стезю закона, и средства эти воспретительные и побуждающие. «Воспретительные средства – суть положенные в законе наказания, побудительные – суть награждения разного рода…»[[55]](#footnote-55).

***Контрольные вопросы:***

1. Поощрение в системе средств стимулирования. Отличие поощрения от других стимулирующих средств.
2. Принципы и функции поощрения.
3. Признаки поощрения в государственном управлении.
4. Классификация мер поощрения в государственном управлении.
5. Особенности поощрения в государственной службе.
6. Поощрительное административное производство.

**Тема 4.**

**Принуждение в государственном управлении**

Социальные отношения немыслимы без принуждения. Принуждение понимается как непринятие субъектом власти поведения объекта и внешнее воздействие на психическую, моральную, экономическую, физическую сферу подвластного с целью преобразования его воли. Принуждение необходимо для охраны установленного порядка, собственности, условий деятельности властного субъекта.

В системе средств обеспечения охраны интересов личности, общества и государства, законности и правопорядка важное место наряду со стимулированием принадлежит и государственному принуждению как одному из основных методов государственного управления[[56]](#footnote-56).

По мнению Л.Л. Попова и А.П. Шергина, государственное принуждение характеризуется следующими признаками:

* его структура, функции, пределы использования определяются объективными потребностями общества;
* государственное принуждение становится в полной мере правовым;
* оно применяется на основе строгой правовой регламентации его объема и пределов, нормативного установления оснований, порядка и процедуры реализации конкретных мер воздействия;
* весь процесс применения государственного принуждения предполагает строжайшее соблюдение законности;
* назначение принуждения состоит в исправлении и перевоспитании правонарушителей, предупреждении новых правонарушений;
* государственному принуждению в свойственна закономерность постепенного сокращения сферы применения[[57]](#footnote-57).

Принуждение может быть легальным (правовым) и нелегальным (внеправовым). Легальное принуждение не противоречит социальным нормам: правовым, моральным, религиозным, корпоративным, семейным. Оно представляет собой применение властного воздействия с целью поддержания определенного порядка.

Нелегальное принуждение – это насилие, которое может быть как внешним (агрессия других государств, завоевания, терроризм), так и внутренним, к которому относится самосуд, самоуправство, произвол власти.

Правовое принуждение является основной частью легального принуждения. Оно основано на номах права, в которых устанавливаются основания, виды и порядок применения принуждения[[58]](#footnote-58).

Правовое принуждение – это применение негативных мер воздействия, установленных в юридических нормах, уполномоченным субъектом власти с целью упорядочения общественных отношений.

Правовое принуждение самым тесным образом связано с государственной властью. Принуждение направляет поведение людей в рамках закона, дает оценку неправомерного поведения, накладывает на правонарушителя обязанность претерпеть определенные лишения, загладить вину перед обществом. Правовое принуждение осуществляется в интересах общества, государства и, в конечном счете, самого правонарушителя. Как отмечалось, применение принуждения, кроме восстановления порядка, выполняет также функцию убеждения.

Д.Н.Бахрах считает, что принуждение осуществляется в связи с неправомерным действием как реакция на вредоносное поведение. «Если нет неправомерных действий, нет и принуждения[[59]](#footnote-59)». Он разграничивает принуждение в зависимости от оснований применения мер воздействия.

Нет сомнения, что основная цель принуждения – воздействие на правонарушителей. Однако принуждение может выступать и мерой предупреждения правонарушений и обстоятельств, угрожающих общественной и государственной безопасности. В качестве обстоятельств, вызывающих необходимость применения принуждения, могут являться стихийные бедствия, эпидемии, необходимость обеспечения безопасности, предупреждение правонарушений.

В основе государственного принуждения лежит правовой конфликт между государственной волей и индивидуальной волей.

Правовым конфликтом является любой конфликт, в котором спор так или иначе связан с правовыми отношениями сторон, и, следовательно, субъекты или объект конфликта, содержание отношения влечет юридические последствия. Кроме того, большинство конфликтов предполагают пути и способы его предупреждения, прекращения и разрешения. Следовательно, такие конфликты в большинстве случаев являются правовыми[[60]](#footnote-60).

Большинство конфликтов предупреждаются, прекращаются и разрешаются органами публичной власти: органами исполнительной власти, судом, прокуратурой, органами местного самоуправления.

Одним из способов разрешения правовых конфликтов является применение государственного принуждения. В силу многих причин принуждение может являться практически незаменимым в области охраны правопорядка, собственности, прав и интересов граждан и общественных организаций, а также в целях создания оптимальных условий функционирования органов публичной власти[[61]](#footnote-61).

Признаки принуждения в государственном управлении аналогичны признакам государственного принуждения, но имеют свои особенности.

1. Принуждение в государственном управлении применяется на основании норм административного права, которые устанавливают основание, виды и порядок применения принудительных мер.
2. Принуждение в государственном управлении осуществляется посредством административно-правовых актов применения права.
3. Принуждение в государственном управлении применяется с целью обеспечения служебной дисциплины и правопорядка.
4. Принуждение в государственном управлении применяется к конкретным субъектам или конкретной ситуации.
5. Принуждение в государственном управлении применяется специально уполномоченным представителем власти или, в отдельных случаях, судьей.

Представляется важным подробнее исследовать понятие представителя власти – субъекта, наделенного полномочиями применять меры принуждения.

Представитель власти в административном праве – сложное и недостаточно исследованное понятие.

Осуществление деятельности по применению принуждения определяет роль и правовой статус субъектов, наделенных полномочиями на применение принуждения. С учетом того, что они вправе предъявлять обязательные требования и применять принудительное воздействие, особую актуальность приобретает вопрос оптимизации как системы указанных субъектов, так и их компетенции.

Каждый государственный орган наделен многочисленными полномочиями для реализации возложенных на него функций, как внешних, так и внутренних, однако полномочиями применять принуждение обладает лишь определенное его подразделение (должностное лицо), на которое эти функции возложены законом, что обусловлено значимостью принудительного воздействия как способа правовой охраны общественных отношений.

Статья 2.4. Кодекса РФ об административных правонарушениях понятие должностного лица трактует аналогично Уголовному кодексу. Под должностным лицом понимается лицо, осуществляющее функции представителя власти, то есть наделенное распорядительными полномочиями в отношении лиц, не находящихся в служебной зависимости от него, а также лицо, выполняющее организационно-распорядительные или административно-хозяйственные функции. Таким образом, по административному законодательству должностное лицо может обладать полномочиями внутриведомственного характера (глава администрации, руководитель организации) и иметь исключительно внешневластные полномочия (сотрудники полиции).

Представляется, что логичнее выделять два вида представителя власти: представителя дисциплинарной власти и представителя административной власти.

Представитель дисциплинарной власти наделен властными полномочиями по применению дисциплинарного принуждения в отношении подчиненных по службе.

Представитель административной власти наделен полномочиями по применению административного принуждения вне данного органа по отношению к субъектам, не подчиненным по службе. Деятельность представителя административной власти строится на взаимоотношениях с лицами, не находящимися в его служебной зависимости. Многие представители власти вообще не имеют подчиненных им по службе лиц, однако обладают властными полномочиями по отношению к широкому, неопределенному кругу граждан.

При этом, представители дисциплинарной власти и представители административной власти являются должностными лицами[[62]](#footnote-62).

Виды принуждения в государственном управлении ограничены нормами административного права. По содержанию можно выделить два вида принуждения в государственном управлении – дисциплинарное и административное.

Дисциплинарное принуждение – это применение мер дисциплинарного и материального воздействия представителем дисциплинарной власти (в отдельных случаях – судьей) к государственным служащим в целях обеспечения служебной дисциплины.

Административное принуждение – это применение мер административного воздействия представителем административной власти или судьей к физическим и юридическим лицам в целях охраны правопорядка.

В каждом из них можно выделить группы мер в зависимости от целей применения:

меры предупреждения (правовые средства, направленные на предотвращение нарушений, и обстоятельств, угрожающих безопасности);

меры пресечения (правовые средства, направленные на прекращение противоправных действий.);

правовосстановительные меры (правовые средства, применяемые в целях восстановления нарушенного права);

меры юридической ответственности в государственном управлении (меры наказания за совершенное правонарушение в государственном управлении).

В заключение можно сформулировать стадии применения мер принуждения в государственном управлении: анализ правоохранительной ситуации; выбор меры принуждения; проверка действенности выбранной меры принуждения; принятие (оформление) решения о применении меры принуждения; реальное применение меры принуждения; анализ эффективности применения меры принуждения; внесение коррективов в последующую правоприменительную деятельность.

***Контрольные вопросы:***

1. Государственное принуждение и принуждение в государственном управлении.
2. Статус субъектов, уполномоченных применять меры принуждения, их виды.
3. Виды принуждения в государственном управлении.
4. Система принудительных мер в государственном управлении.
5. Стадии применения принуждения в государственном управлении.

**Тема 5.**

**Административное принуждение**

Важнейшей задачей административной реформы является формирование эффективной системы государственного принуждения, способной постоянно поддерживать режим законности и правопорядка. Исполнительная власть призвана не только исполнять законодательство, но и активно действовать, результативно выполнять свои функции[[63]](#footnote-63). В связи с этим большую важность приобретает исследование административного принуждения как метода государственного управления. Значение данного метода заключается в том, что он призван обеспечить общественный порядок и общественную безопасность с помощью принудительных средств и, при этом, связан необходимостью защиты прав и законных интересов граждан.

Административное принуждение является одним из самостоятельных видов государственного принуждения наряду с уголовным, дисциплинарным, материальным, гражданско-правовым. Оно включает в себя общие черты государственного принуждения, а также характеризуется и рядом специфических черт.

Не вдаваясь в анализ различных подходов к определению признаков административного принуждения, их можно сформулировать следующим образом:

1. Административное принуждение применяется для охраны правопорядка и защиты, в основном, административных отношений на основании норм административного права и процесса, установленных как в законах, так и подзаконных актах. (Однако, следует отметить, что в рамках административного принуждения осуществляется защита отношений и других отраслей права: уголовного, финансового, налогового, земельного и т.п.).
2. Административное принуждение состоит в материальном, физическом, организационном воздействии на поведение и сознание людей.
3. Административное принуждение связано с реализацией органами государственного управления властных полномочий. При этом лицо, наделенное полномочиями применять административное принуждение, имеет статус представителя административной власти. Причем, круг этих лиц достаточно широк.
4. Административное принуждение может применяться как к физическим лицам, так и к организациям, и, кроме того, - к неограниченному кругу лиц.
5. Административное принуждение состоит в понуждении к выполнению обязанностей и запретов гражданами и организациями и чаще сопровождается негативными последствиями личностного, материального или психического характера для объекта.
6. В отдельных случаях административное принуждение применяется в судебном порядке.

Таким образом, в общем виде административное принуждение можно определить как применение мер негативного административного воздействия представителем административной власти или судьей к физическим и юридическим лицам в целях обеспечения общественного порядка и общественной безопасности.

Понятию, особенностям и классификации административного принуждения в научной литературе всегда уделялось особое внимание.

Несмотря на различные подходы к определению системы мер административного принуждения, наиболее логичной представляется классификация в зависимости от целей принудительного воздействия и состоящая из следующих видов: меры административного предупреждения; меры административного пресечения; административно-восстановительные меры; меры административных наказаний.

Меры административного предупреждения – это меры, направленные на предупреждение правонарушений и обстоятельств, угрожающих общественной безопасности. Эти меры названы так в силу их ярко выраженной профилактической направленности. В большинстве случаев их применения противоправное деяние отсутствует, однако свобода действий потенциального правонарушителя ограничивается, и меры административного предупреждения применяются независимо от воли и желания субъекта профилактики[[64]](#footnote-64).

Можно выделить основные цели применения мер административного предупреждения: обеспечение безопасности личности и общественной безопасности при наличии реальной или потенциальной угрозы причинения вреда охраняемым законом общественным отношениям; предупреждение преступлений и административных правонарушений, в том числе повторного их совершения, со стороны отдельных категорий лиц[[65]](#footnote-65).

Основаниями применения этих мер могут быть: предположение о намерении лица совершить противоправное действие; необходимость проверки в силу значимости общественного отношения; угроза общественной или государственной безопасности. Угроза безопасности может наступить, например, в результате нарушения техники безопасности в промышленности, правил пожарной безопасности, перевозки и хранения взрывчатых веществ и др. Она может быть связана и с действием природных факторов — землетрясением, наводнением, снежными заносами и т.п.[[66]](#footnote-66)

Характерными признаками данных мер можно назвать следующие:

они не связаны с правонарушением, либо связаны с правонарушением опосредовано;

направлены на профилактику возможных негативных последствий;

применяются в административном порядке;

используются в отношении как конкретного субъекта, так и в отношении неограниченного круга лиц;

регулируются различными нормативными актами.

Среди наиболее распространенных административно-предупредительных мер выделяются: проверка документов, задержание с целью установления личности; досмотр вещей, товаров, багажа, транспортных средств, личный досмотр граждан; карантин, вводимый в случае угрозы возникновения и распространения общественно-опасных инфекционных заболеваний; надзорные проверки соблюдения правил субъектами хозяйственной деятельности (пожарная, санитарная безопасность, налоговый, бюджетный, банковский, валютный надзор и др.); временное прекращение (ограничение) движения транспорта и пешеходов; административный надзор за лицами, освобожденными из мест лишения свободы; отстранение от управления транспортным средством, освидетельствование на состояние алкогольного опьянения и медицинское освидетельствование на состояние алкогольного опьянения водителя, если есть основания полагать, что он находится в состоянии опьянения; обязательное медицинское освидетельствование и др.[[67]](#footnote-67)

Представляется, что к мерам административного предупреждения можно отнести назначенную судьей обязанность лица, виновного в нарушении законодательства об обороте наркотиков и признанному потребляющим наркотические средства или психотропные вещества, пройти диагностику и профилактические мероприятия в медицинских учреждениях в связи с потреблением таких веществ (ст.4.1. п.21 КоАП РФ).

Классифицировать меры административного предупреждения можно по различным критериям:

1. по содержанию применения:

* меры, применяемые при отсутствии правонарушения (проверка документов с целью установления личности);
* меры, опосредованно связанные с правонарушением (освидетельствование нарушителя на состояние опьянения).

1. по объекту воздействия:

* меры, применяемые к физическим лицам (задержание с целью установления личности);
* меры, применяемые к организациям (специальные надзорные проверки юридических лиц: банковский, налоговый, страховой, бюджетный надзоры);
* меры, применяемые к неограниченному кругу лиц (ограничение движения транспорта в связи с проведением массового мероприятия).

1. по нормативному регулированию:

* меры, установленные в законах («О полиции», «О пожарной безопасности» и др.);
* меры, установленные в подзаконных актах (инструкциях, регламентах и т.п.).

1. по целям воздействия:

* меры, направленные на предотвращение возможных правонарушений (различные надзорные проверки);
* меры, направленные на предотвращение угрозы общественной безопасности (введение карантина).

1. по основаниям применения:

* меры, применяемые в связи с подозрением лица в совершении правонарушения (досмотр транспортного средства);
* меры, применяемые в связи с возникшей угрозой общественной безопасности (запрет проезда из-за аварии);
* меры, направленные на защиту значимых общественных отношений (таможенный досмотр).

Меры административного пресечения – это меры, направленные на прекращение правонарушений. Данные меры применяются в связи с очевидным противоправным деянием, поэтому единственным основанием их применения является нарушение правил. Используя административное пресечение, представители административной власти принудительно прекращают нарушение правовой нормы, вынуждают нарушителя вести себя правомерно. Следует отметить, что основанием применения мер административного пресечения может являться как административное правонарушение, так и преступление[[68]](#footnote-68). Кроме того, данные меры могут использоваться и в отношении правонарушений, совершаемых при отсутствии должного субъекта. Например, если неправомерные действия невменяемого лица угрожают безопасности, такие действия прекращаются с помощью мер административного пресечения. Таким образом, их применение позволяет обеспечить прекращение уголовно или административно наказуемого деяния в момент его совершения и устранение реально существующей угрозы личной или общественной безопасности[[69]](#footnote-69).

Можно определить признаки мер административного пресечения:

основанием применения данных мер является нарушение правил. По мнению А.Ю. Соколова, «меры административного пресечения применяются непосредственно при обнаружении признаков совершающегося, но ещё не законченного правонарушения, и характеризуются резким вмешательством в деятельность подвластного субъекта.»[[70]](#footnote-70);

целью административного пресечения является быстрое и эффективное прекращение неправомерных деяний, ликвидацию противоправных состояний, предупреждение наступления вредных последствий, а также создание условий, обеспечивающих привлечение правонарушителя к ответственности. Однако следует отметить, что приведенный перечень целей применения мер административного пресечения нельзя назвать исчерпывающим, и это обусловлено прежде всего отсутствием легального закрепления перечня целей применения мер административного пресечения[[71]](#footnote-71);

применяются представителями административной власти;

используются в отношении конкретного субъекта – правонарушителя. Исключением здесь можно назвать применение принудительных средств для пресечения массовых беспорядков: под действие таких средств могут попасть как нарушители общественного порядка, так и лица, непричастные к правонарушениям;

основания, виды и порядок их применения устанавливаются многочисленными нормативными актами, как законами, так и подзаконными актами, в том числе ведомственного характера. Причем, нормативное основание применения этих мер может быть как материальным, так и процессуальным.

Наиболее типичными мерами административного пресечения являются: административное задержание, доставление, привод; применение физической силы, специальных средств, оружия; изъятие вещей и документов, арест товаров, транспортных средств и других вещей; временный запрет деятельности; отзыв, приостановление, аннулирование лицензии; отстранение от управления транспортным средством водителя, совершившего определенное административное правонарушение; задержание транспортного средства; задержание или арест судна; наложение ареста на банковские счета, приостановление операций по счетам; принудительное лечение, при условии, что лицо уклоняется от обязательного лечения.

Кроме того, к мерам административного пресечения следует относить и устное замечание в связи с малозначительным административным правонарушением на основании освобождения от административной ответственности (ст.2.9 КоАП РФ).

Классифицировать меры административного пресечения можно по различным критериям:

1. по основаниям:

* меры, применяемые по общим основаниям, т.е. при любом нарушении правил (требование прекратить противоправные действия);
* меры, применяемые только в производстве по делам об административных правонарушениях (задержание транспортного средства).

1. по субъекту правонарушения:

* меры, применяемые к общим субъектам (привод);
* меры, применяемые к специальным субъектам (временный запрет деятельности хозяйствующего субъекта);

1. по объекту воздействия:

* меры, применяемые к физическим лицам (доставление);
* меры, применяемые как к физическим, так и к юридическим лицам (арест товаров);
* меры, применяемые к неограниченному кругу лиц (применение спецсредств для прекращения массовых беспорядков).

1. по нормативному регулированию:

* меры, установленные в законах («О полиции», «О пожарной безопасности» и мн.др.);
* меры, установленные в подзаконных актах (инструкциях, регламентах и т.п.).

1. по характеру:

* меры материального характера (задержание транспортного средства);
* меры организационного характера (привод);
* комплексные меры, содержащие оба элемента. Например, временный запрет деятельности имеет и организационный и материальный характер (организация запрета влечет невозможность получения прибыли).

1. по направлению воздействия:

* меры, направленные непосредственно на нарушителя (доставление);
* меры, направленные на имущество нарушителя (арест транспортного средства).

1. по содержанию:

* насильственные – меры, содержащие преднамеренное применение физической силы или власти (применение оружия, спецсредств, непосредственное физическое воздействие);
* ненасильственные – меры, не содержащие таких действий (требование прекратить противоправные действия).

Административно-восстановительные меры – это меры, направленные на восстановление ранее существующего (до правонарушения) правомерного положения вещей. Общей целью данных мер является восстановление нарушенного права. Следует напомнить, что административно-восстановительные меры близки по характеру к мерам пресечения, но по определенным признакам заслуживают самостоятельного статуса.

Признаками административно-восстановительных мер являются:

эти меры основаны на неправомерных действиях, повлекших причинение ущерба, нарушение права;

назначаются как в административном, так и в судебном порядке;

применяются к конкретным субъектам;

состоят в обязанности виновного лица возместить причиненный ущерб, восстановить нарушенное право;

предполагают добровольный порядок восстановления права, возмещения вреда.

Среди мер административного восстановления выделяют: снос самовольно возведенных строений; выселение из самовольно занятых помещений; взыскание незаконно полученных денежных сумм; пени; взыскание недоимки; возмещение ущерба, причиненного административным правонарушением[[72]](#footnote-72).

Также к мерам административного восстановления можно отнести назначенную судьей обязанность лица, виновного в нарушении законодательства об обороте наркотиков и признанному больным наркоманией, пройти лечение, медицинскую или социальную реабилитацию (ст.4.1. п.21 КоАП РФ). За административное правонарушение в этой области лицо подвергается мерам административного пресечения и наказания. Обязанность лечения и реабилитации направлены на восстановление здоровья, т.е. правомерное положение вещей, существовавшее до нарушения правил – потребление наркотических средств.

Административно-восстановительные меры можно классифицировать по следующим основаниям:

1. по субъекту применения:

* меры, назначаемые в судебном порядке (возмещение вреда, причиненного административным правонарушением);
* меры, назначаемые в административном порядке (взыскание незаконно полученных денежных сумм органом исполнительной власти);

1. по предмету:

* меры имущественного характера (снос незаконных построек);
* меры финансового характера (пени);
* меры неимущественного характера (административное выселение);

1. по объекту воздействия:

* меры, применяемые к физическим лицам (обязанность лечения от наркомании);
* меры, применяемые и к физическим, и к юридическим лицам (взыскание недоимки).

Меры административного наказания (меры административной ответственности) – меры принудительного воздействия, применяемые к субъекту в связи с совершением им административного правонарушения. Меры административного наказания входят в систему мер юридической ответственности наряду с мерами уголовной, дисциплинарной, гражданско-правовой ответственности. Основанием административной ответственности является совершение административного правонарушения.

Система административных наказаний выступает в качестве относительно самостоятельной категории. Каждый вид административного наказания имеет свои особенности, которые образуют присущую ему индивидуальность[[73]](#footnote-73).

***Контрольные вопросы:***

1. Понятие и признаки административного принуждения.
2. Подходы к определению системы мер административного принуждения.
3. Меры административного предупреждения: понятие, признаки, виды.
4. Меры административного пресечения: понятие, признаки, виды.
5. Административно-восстановительные меры: понятие, признаки, виды.

**Тема 6.**

**Административная ответственность**

Меры административного наказания входят в систему мер юридической ответственности наряду с мерами уголовной, дисциплинарной, гражданско-правовой ответственности, а также являются частью административного принуждения.

В любом государстве действует большое количество различных административных правил. Сюда относятся, к примеру, правила дорожного движения, правила поведения в общественных местах, правила торговли, охоты, пограничного режима, таможенные правила и многие другие[[74]](#footnote-74). За нарушение таких правил может наступать уголовная ответственность, если это предусмотрено уголовным законодательством. Однако, в большинстве случаев вред от нарушения таких правил не является значительным, чтобы считать такое деяние преступлением. Для подобных правил во многих государствах предусмотрена административная ответственность[[75]](#footnote-75).

Административная ответственность имеет сходные черты с другими видами юридической ответственности: во-первых, в общей цели юридической ответственности – профилактике правонарушений и воспитании нарушителей; во-вторых, - в принудительном характере мер наказания, в-третьих, - в отрицательной оценке поведения нарушителя. Но административная ответственность имеет и свои особенности.

Отличие административной от уголовной ответственности заключается в том, что уголовная ответственность может устанавливаться только федеральным законом – УК РФ, административная ответственность устанавливается как федеральным законом – КоАП РФ, так и законами субъектов Федерации. Субъектами уголовной ответственности являются только физические лица; субъектами административной ответственности являются и физические, и юридические лица. Уголовная ответственность назначается только судом; административная ответственность может назначаться судьями и другими уполномоченными государством органами и должностными лицами. Кроме того, составы преступлений в основном материальные, т.е. связаны с причинением ущерба (жизни, здоровью, собственности); составы административных правонарушений в большинстве своем формальные, т.е. факт виновного нарушения правил является основанием административной ответственности. Различаются и формы административной и уголовной ответственности. Меры уголовного наказания носят более репрессивный характер и влекут более тяжкие последствия для виновного в виде судимости, в отличие от административной ответственности, которая судимости не влечет. Различны и процессуальные правила, и сроки давности привлечения к уголовной и административной ответственности.

Отличается административная ответственность и от гражданско-правовой ответственности, прежде всего, тем, что последняя связана с материальном ущербом, причиненным гражданско-правовым деликтом, и санкции в гражданско-правовой ответственности зависят от размера причиненного вреда. В административной ответственности материального ущерба чаще не бывает вообще. Также, гражданско-правовая ответственность может устанавливаться условиями договора по соглашению сторон. Административная ответственность устанавливается только законом. Гражданско-правовая ответственность предполагает добровольное возмещение вреда и несение санкций. Лишь при наличии спора между сторонами решение принимает суд. Административная ответственность возмещается только при наличии постановления об административном правонарушении, принятого уполномоченным органом.

Различие административной и дисциплинарной ответственности состоит в том, что дисциплинарная ответственность характеризуется служебной подчиненностью между субъектом правонарушения и субъектом, назначающим дисциплинарное взыскание. (Исключение здесь составляет назначение военным судьей дисциплинарного ареста военнослужащему). При назначении административного наказания служебная подчиненность невозможна.

Следует отметить, что в КоАП РФ не содержится легального определения административной ответственности. По смыслу закона административная ответственность наступает за административные правонарушения, установленные в КоАП РФ или законе субъекта Федерации[[76]](#footnote-76).

Основанием административной ответственности является административное правонарушение – противоправное, виновное действие или бездействие физического или юридического лица, за которое законом установлена административная ответственность.

Все виды юридической ответственности имеют общие объективные и субъективные признаки, такие, как противоправность, виновность, наказуемость. Но это не исключает, что у каждого вида ответственности эти признаки проявляются специфическим образом.

Противоправность проявляется в нарушении норм административного и других отраслей права (финансового, земельного, экологического, избирательного и т.п.), в форме действия или бездействия. Данные правонарушения не влекут общественно-опасных последствий. Если же в результате нарушения указанных правил наступают тяжелые последствия, такое деяние может повлечь уголовную ответственность. Так разграничиваются «мелкое хулиганство» и хулиганство, предусмотренное УК РФ, «мелкое хищение» и хищение по уголовному законодательству и т.д.

Многие административные правонарушения не влекут вообще вредных последствий, но создают угрозу их возникновения. Но и в этом случае они причиняют вред установленному в стране правопорядку, нормальному осуществлению функций государственного управления, посягают на интересы государства и граждан.

Обязательным признаком административного правонарушения является виновность физического или юридического лица. Законодательством определяется понятие и признаки вины субъектов административного правонарушения. В связи с установленным в административном законодательстве принципом презумпции невиновности вину должен доказывать орган административной юрисдикции. Правда, в отличие от уголовного законодательства, по ряду административных правонарушений действует презумпция вины (ст.2.6.1; 2.6.2 КоАП РФ).

Наказуемость административного правонарушения выражается в том, что этот признак используется в тесной связи вместе с понятием административного наказания. Деяние считается административным правонарушением, если за его совершение предусмотрена конкретная мера административной ответственности в санкции правовой нормы соответствующего закона.

Обладая сходными чертами с другими правонарушениями, административное правонарушение имеет ряд отличий от них.

От преступления административное правонарушение отличается, в первую очередь, степенью общественной опасности. Законом такой признак административного правонарушения прямо не устанавливается, однако при анализе соответствующих норм КоАП РФ можно отметить, что законодатель косвенно определяет административное правонарушение как общественно-вредное. Давая определение формам вины, законодательство об административной ответственности указывает на «вредные последствия» административного правонарушения (ст.2.2 КоАП РФ).

В литературе встречается несколько подходов о наличии или отсутствии признака общественной опасности в административном правонарушении.

Согласно первому подходу, общественно-опасным является любое поведение, нарушающее закон, поскольку посягает на общественные отношения, охраняемые нормами права[[77]](#footnote-77). Второй подход предполагает, что административные правонарушения не являются общественно-опасными, т.к. содержат потенциальную возможность причинения ущерба интересам общества[[78]](#footnote-78). Третий подход определяет, что общественная опасность характерна для некоторых административных правонарушений, но не является их обязательным признаком. Основное качество административных правонарушений заключается в том, что они являются вредными для общественных отношений[[79]](#footnote-79). С учетом ст. 2.2. КоАП РФ последний подход представляется наиболее корректным.

От дисциплинарных проступков административные правонарушения отличаются мерами взыскания (в дисциплинарной ответственности меры воздействия носят, в основном, моральный характер); кругом лиц, назначающих взыскание (наличие служебной подчиненности при дисциплинарной ответственности); процессуальными правилами (порядок снятия взыскания в дисциплинарной ответственности, сроки давности). Но при этом законом предусмотрена трансформация административной ответственности в дисциплинарную. Так, по общему правилу за административные правонарушения военнослужащие и некоторые другие госслужащие привлекаются к дисциплинарной ответственности (ст.2.5. КоАП РФ).

Отличие административного правонарушения от гражданско-правового деликта состоит в том, что последний всегда выступает как нарушение субъективных прав физических и юридических лиц, а административное правонарушение причиняет вред, как правило, объективному праву[[80]](#footnote-80). Отличаются они и характером санкций. В гражданском праве санкции являются абсолютно-определенными и зависят от размера причиненного вреда (процент от стоимости непоставленной продукции, неуплаченной суммы); в административной ответственности санкции являются, в основном, относительно-определенными и альтернативными.

Административная ответственность выражается в назначении виновным различных мер административного наказания, каждая из которых имеет свое конкретное содержание, цели, сроки и порядок применения.

Административные наказания применяются в целях воспитания лица, совершившего административное правонарушение, в духе соблюдения законов и уважения к правопорядку; предупреждения совершения им новых правонарушений; предупреждения совершения правонарушений другими лицами (ст.3.1 КоАП РФ).

Признаками мер административной ответственности являются:

они устанавливаются за конкретные административные правонарушения только законом – КоАП РФ или законом субъекта Федерации;

являются разновидностью юридической ответственности и административного принуждения;

применяются к физическим и юридическим лицам;

назначаются в судебном и административном порядке;

реализуются по строго установленным процессуальным правилам.

Мерами административных наказаний являются:

1. Предупреждение;
2. Административный штраф;
3. Конфискация орудия совершения или предмета административного правонарушения;
4. Лишение специального права, предоставленного физическому лицу;
5. Административный арест;
6. Административное выдворение за пределы РФ иностранного гражданина или лица без гражданства;
7. Дисквалификация;
8. Административное приостановление деятельности;
9. Обязательные работы;
10. Административный запрет на посещение мест проведения официальных спортивных мероприятий в дни их проведения.

Меры административных наказаний можно классифицировать по различным основаниям:

1. по нормативно-правовому установлению:

* меры, устанавливаемые КоАП РФ (все меры);
* меры, устанавливаемые в законе субъекта Федерации (предупреждение и административный штраф).

1. по субъекту административной юрисдикции:

* меры, назначаемые только в судебном порядке (конфискация орудия или предмета, лишение специального права, административный арест, дисквалификация, обязательные работы, административный запрет на посещение спортивных мероприятий);
* меры, назначаемые в судебном порядке с отдельными изъятиями (административное выдворение и административное приостановление деятельности);
* меры, назначаемые в судебном и административном порядке (предупреждение и административный штраф).

1. по юридической значимости:

* основные административные наказания (предупреждение, административный штраф, административный арест, дисквалификация, административное приостановление деятельности, обязательные работы);
* комплексные (основные и дополнительные) меры (конфискация орудия или предмета, лишение специального права в установленных законом случаях, административное выдворение, административный запрет на посещение спортивных мероприятий).

1. по характеру:

* меры морально-правового характера (предупреждение);
* меры ограничительного характера (лишение специального права, административный арест, дисквалификация, административный запрет на посещение спортивных мероприятий);
* меры организационного характера (административное выдворение, обязательные работы);
* меры имущественного характера (административный штраф, конфискация орудия или предмета, административное приостановление деятельности).

1. по субъекту административного правонарушения:

* меры, применяемые только к физическим лицам (лишение специального права, административный арест, административное выдворение, дисквалификация, обязательные работы, административный запрет на посещение спортивных мероприятий);
* меры, применяемые к физическим и юридическим лицам (предупреждение, административный штраф, конфискация, административное приостановление деятельности).

Следует отметить, что не каждое деяние, обладающее признаками административного правонарушения, может считаться таковым. Если в конкретном деянии отсутствует состав правонарушения, такое деяние не является административным правонарушением, и административная ответственность исключается[[81]](#footnote-81).

Для обеспечения законности при назначении административных наказаний, для отграничения административных правонарушений от преступлений, дисциплинарных проступков, гражданско-правовых деликтов необходимо понимание сущности состава административного правонарушения.

Состав административного правонарушения — это совокупность признаков, необходимых и достаточных для квалификации деяния как административного правонарушения. Только наличие в деянии всех признаков состава административного правонарушения является основанием привлечения к административной ответственности. Отсутствие одного из элементов состава правонарушения влечет отсутствие состава в целом.

Состав правонарушения – логическая конструкция, закрепленная в праве, правовое понятие о нем, отражающее свойства, существенные признаки реальных явлений. Законодатель не создает признаков состава правонарушения, а лишь отбирает существенные отличительные черты и конструирует составы[[82]](#footnote-82). В законодательстве отсутствует понятие «состав административного правонарушения», но отсутствие состава административного правонарушения является основанием для прекращения производства по делу об административном правонарушении (ст.24.5 КоАП РФ).

В науке и практике административного права выделяются четыре элемента состава административного правонарушения: объект, объективная сторона, субъект, субъективная сторона.

Эти элементы интегрируют правонарушение в единую систему и характеризуют процесс правовой квалификации деяния.

Важно отметить, что в каждом элементе состава правонарушения имеются основной и факультативные признаки. Основной признак – такой признак, отсутствие которого влечет отсутствие данного элемента, а значит, и всего состава административного правонарушения. Основной признак является обязательным содержанием конкретного элемента состава. Факультативный признак – дополнительный признак, характеризующий административное правонарушение, который в отдельных составах имеет такое же ключевое значение, как и основной признак, а в отдельных составах вообще не имеет значения.

Объектом административного правонарушения являются общественные отношения, охраняемые законодательством об административных правонарушениях РФ. Общественные отношения – это основной элемент объекта. Ни предметы, ни нормы права не являются объектом правонарушения. Выделяются следующие виды объекта административного правонарушения:

Общий объект – общественные отношения, регулируемые различными отраслями права и охраняемые административной санкцией. Иначе говоря, общий объект – это все деяния, за которые установлена административная ответственность.

Родовой объект – самостоятельная однородная группа общественных отношений. Примерами родовых объектов можно назвать следующие группы общественных отношений: права граждан, безопасность на транспорте, финансы, институты государственной власти, охрана окружающей среды и т.п.

Видовой объект – относительно самостоятельная часть родового объекта. Соотношение родового и видового объекта можно представить в следующих примерах: права граждан – избирательные, трудовые, личные и другие виды прав граждан; безопасность на транспорте – безопасность на водном, железнодорожном, воздушном транспорте; финансы – налоги, деньги, валюта, ценные бумаги, инвестиции и др. (В конкретном составе это выглядит так: «Невыполнение соглашения работодателем»: родовой объект – права граждан; видовой объект – трудовые права граждан.)

Непосредственный объект – это конкретные общественные отношения, на которые посягает возникшее административное правонарушение. Например, в отношении гражданина N было совершено мелкое хищение: непосредственный объект - право собственности гражданина N; в 20 часов 15 минут на ул. Х. была превышена скорость: непосредственный объект - безопасность дорожного движения на этом участке дороге в это время.

Факультативным признаком объекта является предмет правонарушения, который присутствует в некоторых составах. Так, мелкое хищение немыслимо без предмета хищения определенной стоимости, а превышение скорости предмета не имеет. В первом случае отсутствие предмета влечет отсутствие объекта как элемента состава, во втором случае предмет не участвует, а объект присутствует.

Объективная сторона – внешнее выражение административного правонарушения. Основным признаком объективной стороны является деяние (действие или бездействие). В материальных составах основным признаком объективной стороны также являются последствия и причинно-следственная связь между деянием и последствиями.

Деяния бывают простые (однократное действие или кратковременное бездействие) и сложные (состоящие из нескольких деяний, либо растянуты во времени).

В объективную сторону входят несколько факультативных признаков: время, место, средства, орудия, обстановка, способ, «другое лицо», размер вреда. Например, в региональных законах об административных правонарушениях установлена административная ответственность за нарушение тишины в ночное время (с 22 до 7 часов). Следовательно, деяние считается правонарушением именно в указанное время, а в другое время такое же деяние не будет являться правонарушением. В данном случае признак времени играет ключевую роль в составе. Аналогично участвуют и другие вышеназванные факультативные признаки. В мелком хищении не имеет значения ни время и ни место, но важную юридическую роль играет способ и размер вреда.

Субъект административного правонарушения – это тот, кто его совершил, т.е. выполнил деяние, установленное в диспозиции правовой нормы. Субъекты бывают индивидуальные (физические лица) и коллективные (организации).

Основными и непременными признаками индивидуального субъекта являются признаки так называемого общего субъекта: достижение 16-летнего возраста и вменяемость.

Факультативными признаками индивидуального субъекта являются признаки специального и особого субъекта.

Специальный субъект имеет дополнительный признак, который влияет на квалификацию и содержится в Особенной части КоАП РФ. Специальными субъектами являются должностные лица, водители, иностранные граждане, родители и другие субъекты, для которых предусмотрена самостоятельная административная ответственность за определенные правонарушения, связанные с этим статусом.

Для особого субъекта предусмотрен особый порядок привлечения к ответственности, исключение некоторых видов административных наказаний, освобождение от административной ответственности. Признаки особого субъекта влияют на размер, вид и условия привлечения к ответственности. К особым субъектам относятся: лица, обладающие иммунитетом (государственным, дипломатическим) – привлекаются к ответственности по нормам конституционного или международного права; военнослужащие и некоторые другие виды госслужащих – за административные правонарушения привлекаются к дисциплинарной ответственности; беременные женщины – не подлежат административному аресту и обязательным работам; лица, для кого охота и рыболовство являются основным законным источником средств к существованию – не назначается конфискация соответствующих предметов и т.д.

Коллективные субъекты также могут быть общими, специальными и особыми. Общий коллективный субъект привлекается к административной ответственности за нарушение правил, которые обязаны соблюдать любые организации (правила пожарной безопасности, санитарной безопасности, благоустройство территорий и т.п.). Специальный субъект привлекается к ответственности за нарушение правил, установленных для определенной группы организаций: банков, издательств, сельхозпредприятий. Для особого коллективного субъекта предусмотрены правила привлечения к административной ответственности после их реорганизации.

Субъективная сторона административного правонарушения — это внутреннее выражение административного правонарушения.

Основной признак объективной стороны – вина, т.е. психическое отношение субъекта (физического лица) к совершаемому деянию и его последствиям. Как родовое понятие вина физических лиц охватывает две формы: умысел и неосторожность (ст.2.2 КоАП РФ).

Многие составы требуют определенной формы вины, или ее подразумевают. Например, повреждение или уничтожение чужого имущества в составе административного правонарушения требует умышленной формы вины (ст.7.17 КоАП РФ). Такое правонарушение, совершенной по неосторожности, не влечет административной ответственности. Мелкое хищение может быть совершено только умышленно, причем с корыстной целью. Ст.9.10 КоАП РФ предусматривает только неосторожную форму вины при повреждении тепловых сетей. С этой точки зрения интересен состав административного правонарушения, предусмотренного ст.21.7 КоАП РФ. Состав предусматривает умысел по отношению к порче или уничтожению военного билета, и неосторожность по отношению к хранению документа, повлекшему его утрату. Форма вины здесь будет влиять на размер административного штрафа.

Факультативными признаками субъективной стороны являются мотив (какими обстоятельствами руководствуется субъект при совершении правонарушения) и цель (мысленный образ, к которому стремится субъект при совершении правонарушения). В некоторых составах данные факультативные признаки имеют ключевое значение. Так, ст.17.2 КоАП РФ предусматривает административную ответственность за вмешательство в деятельность Уполномоченного по правам человека с целью повлиять на его решение. Отсутствие данной цели влечет невозможность привлечения к административной ответственности, следовательно, факультативный признак в этом составе является обязательным.

В тех составах, где факультативные признаки субъективно й стороны не являются обязательными, они все равно оказывают влияние на административную ответственность, так как характеризуют личность виновного и способствуют более точному выбору меры административного наказания.

Понятие вины применительно к юридическим лицам имеет иное содержание, чем в отношении физических лиц. Оно включает в себя объективный и субъективный подходы. Объективная вина юридического лица – это вина, устанавливаемая в зависимости от характера конкретного правонарушения юридического лица, совершившего и не предотвратившего это деяние, т.е. вина, обусловленная объективной стороной состава административного правонарушения. Объективная вина – это вина организации с точки зрения органа административной юрисдикции. Субъективная вина – это отношение представителей юридического лица (руководителей, должностных лиц, работников) к совершаемому деянию[[83]](#footnote-83).

С учетом двойственного подхода к определению вины юридического лица, факультативные признаки также могут учитываться при оценке субъективной вины организации.

Элементы состава административного правонарушения являются первичными признаками. Но можно выделить и вторичные признаки состава. Составы правонарушений классифицируются по следующим основаниям:

1. по значению признаков:

* простые – составы, где указаны только основные признаки (оскорбление);
* квалифицированные – составы, в которых кроме основных предусмотрены и квалифицирующие признаки (превышение скорости повторно).

1. по последствиям:

* материальные – составы, где предусмотрены вредные последствия (мелкое хищение);
* формальные – состав, где отсутствует признак наступления вредных последствий (нарушение режима государственной границы).

1. по характеру деяния:

* однозначные – составы, в которых установлено только одно деяние (вовлечение несовершеннолетнего в потребление табака);
* множественные – составы, предусматривающие несколько деяний (незаконное потребление, хранение, перевозка, изготовление, переработка … растений, содержащих наркотические средства…).

1. по объему правового регулирования:

* казуальные – составы, которые охватывают сравнительно узкую группу деяний (побои);
* обобщенные – составы, охватывающие широкую группу деяний (нарушение законодательства в области санитарно-эпидемиологического благополучия).

1. по степени определенности:

* прямые – составы, в которых деяние исчерпывающе сформулировано в диспозиции правовой нормы (повреждение телефонов-автоматов);
* отсылочные – составы, содержание отсылку к другой правовой норме (нарушение правил плавания).

В последние годы государством реализуется процесс декриминализации уголовной ответственности. Но общую закономерность уменьшения сферы государственного принуждения нельзя распространять на каждый его вид. При общей тенденции к сокращению этой сферы отдельные виды принуждения могут и расширяться. При наличии возможностей государство отменяет административную ответственность за некоторые административные правонарушения, смягчает административную ответственность. В настоящее время в законодательстве об административной ответственности действует правило о возможности назначения наказаний ниже низшего предела, замене административного штрафа предупреждением и т.п. Но в то же время усиливается административная ответственность за отдельные нарушения, серьезно угрожающие общественной безопасности. Например, усиливается административная ответственность за грубые нарушения правил дорожного движения; незаконный оборот наркотиков; нарушение антимонопольного законодательства. При этом некоторые деяния переводятся из числа преступлений в разряд административных правонарушений. Так, разделена уголовная и административная ответственность за побои (ст.6.11 КоАП РФ и ст.115 УК РФ); уголовная ответственность за оскорбление, дискриминацию, неуплату алиментов переведена в административную ответственность (ст.ст.5.351; 5.61; 5.62 КоАП РФ). Таким образом, процесс совершенствования законодательства в области административной ответственности идет постоянно.

***Контрольные вопросы:***

1. Понятие и признаки административной ответственности.
2. Отличие административной ответственности от других видов юридической ответственности.
3. Основание административной ответственности, признаки административного правонарушения.
4. Система мер административной ответственности.
5. Первичные и вторичные признаки состава административного правонарушения.

**Тема 7.**

**Дисциплинарное принуждение в государственном управлении**

Дисциплинарные отношения составляют основу государственной службы. В рамках дисциплинарных отношений реализуются задачи, формы и цели государственного управления.

В общем виде дисциплина состоит в повиновении установленному порядку. Государственная (служебная) дисциплина означает повиновение порядкам и правилам, установленными органами государства, основанным на законах, выполнении распоряжений вышестоящих руководителей. Укрепление дисциплины означает повышение ответственности государственных служащих за порученное дело, правильный подбор кадров, контроль за выполнением заданий как сверху, так и снизу, регулярную проверку и оценку деятельности государственных служащих по практическим делам[[84]](#footnote-84).

Законность и дисциплина являются самостоятельными категориями, но при этом находятся в неразрывной связи друг с другом[[85]](#footnote-85). Их взаимосвязь заключается в том, что законность служит основой дисциплины, а одним из требований дисциплины является соблюдение законности[[86]](#footnote-86).

Государственная дисциплина поддерживается различными средствами (воспитательными, организационными, правовыми). Кроме того, для формирования дисциплины используются универсальные методы: убеждение, поощрение и принуждение.

Принуждение – метод воздействия, направленный на обеспечение служебной дисциплины и правопорядка. Дисциплина охраняется авторитетом государства, и принуждение играет важную роль в обеспечении законности и дисциплины.

В государственном управлении установлены два вида принуждения: административное и дисциплинарное[[87]](#footnote-87). Административное принуждение обеспечивает общественный порядок и общественную безопасность, дисциплинарное принуждение обеспечивает дисциплину в системе государственной службы.

Дисциплинарное принуждение в государственном управлении в литературе чаще не рассматривается как вид принуждения в системе методов государственного управления. Данные вопросы исследуются при рассмотрении правового статуса государственных служащих[[88]](#footnote-88). Представляется, что рассмотрение дисциплинарного принуждения как метода государственного управления является оправданным. Такой точки зрения придерживается профессор Д.Н.Бахрах. Автор выделяет понятие, признаки и виды дисциплинарного принуждения в государственном управлении[[89]](#footnote-89).

Дисциплинарное принуждение в государственном управлении характеризуется следующими признаками.

1. Дисциплинарное принуждение применяется в рамках устойчивых управляемых коллективов, объединенных общей целью, внутренние отношения в которых закреплены в нормах права.
2. Дисциплинарное принуждение является внесудебным и представляет собой часть исполнительно-распорядительной деятельности.
3. Нормативной основой дисциплинарного принуждения являются законы и подзаконные акты о государственной службе, положения о дисциплине, дисциплинарные уставы.
4. Дисциплинарное принуждение применяется представителями дисциплинарной власти – руководителями государственных органов.
5. Дисциплинарное принуждение применяется к индивидуальным субъектам административного права – государственным служащим.
6. Дисциплинарное принуждение применяется в рамках служебной подчиненности.

Следовательно, дисциплинарное принуждение в государственном управлении – это применение субъектами дисциплинарной власти принудительных мер дисциплинарного воздействия к подчиненным по службе государственным служащим в целях обеспечения служебной дисциплины и законности.

Вопрос о дисциплине в сфере государственного управления является одним из центральных. Различные меры принуждения по-разному влияют на поддержание служебного порядка в государственном управлении: некоторые меры обеспечивают законность действия государственного аппарата, некоторые прекращают нарушение дисциплины, некоторые являются средствами взыскания за установленное нарушение дисциплины.

Как правило, в литературе рассматриваются лишь понятие и виды дисциплинарной ответственности, дисциплинарные производства. Следовательно, этой проблеме уделяется недостаточно внимания.

Д.Н.Бахрах по функциональному критерию выделяет меры дисциплинарного взыскания (наказание), восстановительные (материальная ответственность) и иные меры[[90]](#footnote-90).

Из этого можно сделать вывод, что понятия дисциплинарной ответственности и дисциплинарного принуждения не совпадают. В законодательстве кроме мер дисциплинарной ответственности установлены и другие меры принудительного воздействия в дисциплинарных отношениях. Представляется, что «иные» меры дисциплинарного воздействия можно классифицировать более детально.

В связи с этим, можно говорить о системе мер дисциплинарного принуждения. К ним относятся:

меры дисциплинарного предупреждения – меры, направленные на предотвращении в системе государственной службы нарушений дисциплины и обстоятельств, способных привести к конфликту интересов;

меры дисциплинарного пресечения – меры, направленные на прекращение противоправных действий при осуществлении государственной службы;

дисциплинарно-восстановительные меры – меры, направленные на восстановление должного положения (статус-кво) в государственном органе, связанного с возмещением материального ущерба государственным служащим, причиненного по его вине;

меры дисциплинарной ответственности – меры дисциплинарных взысканий, применяемых к государственному служащему за совершенный дисциплинарный или иной проступок.

Аналогичная классификация практически общепризнанно существует в теории административного принуждения. Представляется, что есть все основания применять данную классификацию и в вопросах дисциплинарного принуждения в государственном управлении.

Система государственной службы включает в себя государственную гражданскую, военную и иную службу. Система мер дисциплинарного принуждения зависит от вида государственной службы.

Меры дисциплинарного предупреждения – это способы и средства, направленные на недопущение ситуаций, угрожающих нормальной деятельности государственного органа.

Цель мер дисциплинарного предупреждения заключается в предотвращении:

нарушений дисциплины, законности, прав граждан;

обстоятельств, способных привести к конфликту интересов;

непрофессионализма госслужащих.

Общими фактическими основаниями предупредительных мер являются: угроза нормальной деятельности государственного органа, необходимость контроля в силу значимости общественного отношения, предположение о намерении лица нарушить правила.

Как и административно-предупредительные меры, меры дисциплинарного предупреждения могут представлять из себя ряд установленных законом запретов и ограничений, которые условно можно разделить на три группы в зависимости от оснований установления. К первой группе относится ряд запретов и ограничений, неисполнение которых может нанести вред государственному органу, его собственности, репутации, престижу. Ко второй группе можно отнести ограничения и запреты, нарушение которых негативно влияет на внутренний дисциплинарный режим. Основанием для дисциплинарного предупреждения третьей группы является необходимость контроля практической деятельности государственных служащих. Однако соблюдение запретов и ограничений не всегда связано с принуждением.

В рамках рассматриваемого вопроса важно разграничить принуждение и обязанность. Обязанность – это мера должного поведения. Правовая обязанность не является принуждением. При этом, принуждение определяется как обязанность претерпеть неблагоприятные последствия. Правовая обязанность и принуждение являются разными явлениями. Принуждение напрямую связано с неблагоприятными последствиями, а выполнение обязанностей – нет.

И.А.Галаган писал, что «любые правовые обязанности, в добросовестном и надлежащем исполнении которых заинтересована государственная власть, и любые правовые запреты, нарушение которые для нее нежелательно, всегда будут специфической формой принуждения»[[91]](#footnote-91). Трудно с этим согласиться. Представляется, что обязанности, запреты и принуждение – разные правовые категории. Уклонение от обязанностей, несоблюдение запретов, нарушение правил являются основаниями для принуждения. Обязанности и запреты, закрепленные в нормах права, также исключают иные варианты поведения; у субъекта отсутствует свобода выбора. Но выполнение обязанностей и соблюдение запретов совершенно не исключают осознанного, добровольного подчинения, не связанного с принуждением.

Следовательно, государственное принуждение позволяет разграничить право, обязанность и принуждение, то есть область свободы воли субъекта и ее пределы. Субъект, реализующий право - свободен; субъект, исполняющий обязанность, не свободен, но ответственен. Субъект, подвергнутый принуждению, не только не свободен, а еще и призван претерпеть неблагоприятные последствия.

Можно сравнить три простых отношения в сфере государственного управления: 1) получение загранпаспорта, 2) получение российского паспорта в установленный срок и 2) требование предъявить паспорт. Очевидно, что в первом случае – это право, во втором – обязанность, а в третьем – административное принуждение (мера административного предупреждения). Представляется, что аналогично решается вопрос и в сфере дисциплинарного воздействия.

К мере дисциплинарного предупреждения можно отнести аттестацию государственных служащих. Аттестация - обязательная процедура, которая проводится в целях определения соответствия занимаемой должности государственного служащего и уровня его профессиональной подготовки.

Аттестация в соответствии с действующим законодательством и сложившейся практикой[[92]](#footnote-92) — это проверка квалификации государственного служащего. В ходе аттестации оцениваются знания государственного служащего, профессиональные навыки, опыт, качество работы (эффективность службы, достижение поставленных задач и конкретных результатов и т.п.). В результате проведенной проверки делается вывод о соответствии, недостаточном соответствии или несоответствии государственного служащего занимаемой должности.

Как мера дисциплинарного предупреждения аттестация наряду с определением соответствия госслужащих занимаемым должностям решает ряд других задач, в частности: определение степени необходимости повышения квалификации, профессиональной подготовки или переподготовки служащего; обеспечение своевременного освобождения госслужащего от должности или перевода на нижестоящую должность.

В силу того, что аттестация проводится в рамках контрольной деятельности, по результатам которой может быть принято неблагоприятное для госслужащего решение, есть все основания отнести ее к мерам дисциплинарного предупреждения. Аттестация имеет аналогичную природу с такими мерами административного предупреждения как таможенный досмотр, временный запрет проезда, проверка документов и др.

Меры дисциплинарного пресечения – это меры, направленные на прекращение нарушений служебной дисциплины, действий, противоречащих закону, должностному регламенту, условиям служебного контракта.

Общим фактическим основанием мер пресечения является нарушение правил.

В государственной гражданской службе можно выделить следующие меры дисциплинарного пресечения: прекращение государственной службы в связи с предоставлением подложных документов или заведомо ложных сведений при поступлении на гражданскую службу; временное отстранение от исполнения обязанностей в связи с проведением служебной проверки по обнаруженному дисциплинарному проступку.

В органах внутренних дел, кроме того, могут применяться и другие меры данного вида: приостановление присвоения очередного специального звания; внеочередная аттестация при переводе на нижестоящую должность, при прекращении службы по служебному несоответствию в аттестационном порядке; в случае, если сотрудник не прошел проверку на профессиональную пригодность к действиям в условиях, связанных с применением физической силы, специальных средств и огнестрельного оружия.

В военной службе установлен комплекс мер дисциплинарного пресечения: напоминание военнослужащему о его обязанностях и воинском долге, замечание, порицание, критика поведения; указания на упущения по службе, выраженные командиром (начальником) подчиненному в устной или письменной форме. Данные меры не относятся к мерам дисциплинарного взыскания. А так как они применяются в связи с определенными нарушениями дисциплины, следовательно, их уверенно можно отнести к мерам дисциплинарного пресечения. Кроме того, к данным мерам можно отнести рассмотрение и обсуждение на соответствующем собрании в целях общественного осуждения военнослужащего, совершившего дисциплинарный проступок или нарушившего нормы международного гуманитарного права.

Дисциплинарно-восстановительные меры – это средства принудительного воздействия, применяемое представителем дисциплинарной власти (в особых случаях – судом) в целях возмещения государственным служащим причиненного государству материального вреда.

Общим фактическим основанием дисциплинарно-восстановительных мер является причинение имущественного ущерба при исполнении обязанностей.

Если в административном принуждении данные меры разнообразны и регулируются многочисленными нормативными актами, то в дисциплинарных отношениях к мерам восстановительного характера относится материальная ответственность по нормам административного права.

Вопрос о материальной ответственности достаточно слабо разработан в правовой литературе. Вообще установление и реализация мер материальной ответственности является функцией гражданского и трудового права. Но административное право проявляет себя своеобразным образом и в плане регулирования материальной ответственности[[93]](#footnote-93).

В общем виде материальная ответственность – это применение восстановительных санкций в целях возмещения причиненного ущерба.

Материальная ответственность характеризуется следующим: противоправным виновным деянием причинен прямой реальный ущерб при исполнении обязанностей, и между деянием и наступившим ущербом имеется причинно-следственная связь.

С.Н. Братусь писал, что «нет оснований противопоставлять гражданско-правовую ответственность за причинение вреда материальной ответственности: оба вида деятельности являются реализацией восстановительных санкций»[[94]](#footnote-94). С этим можно согласиться только в том, что санкции относятся к одному виду. Во всем остальном гражданско-правовая ответственность и материальная ответственность принципиально различается.

О.Э.Лэйст писал, что санкции материальной ответственности, в отличие от гражданско-правовой, связываются с должностным окладом, дифференцируются в зависимости от степени вины, выполняемой работы[[95]](#footnote-95).

Материальная ответственность может наступить только в рамках определенного устойчивого коллектива, при гражданско-правовой ответственности ущерб причиняется третьим лицам; материальная ответственность наступает в порядке подчиненности, в гражданско-правовой ответственности такая связь сторон отсутствует; материальная ответственность чаще связана со среднемесячным заработком, гражданско-правовая наступает в полном объеме.

Также, материальная ответственность отличается и от дисциплинарной ответственности. В материальной ответственности размер санкций зависит в первую очередь от величины причиненного ущерба, а дисциплинарная – от степени вины. Кроме того, дисциплинарные санкции в большинстве своем моральные (замечание, выговор, предупреждение о неполном служебном соответствии), в материальной ответственности санкции только имущественные. Также, в материальной ответственности виновный может добровольно возместить причиненный ущерб полностью или частично.

Государственные гражданские и иные служащие при причинении ущерба несут материальную ответственность по нормам трудового права. Нормами административного права регулируется материальная ответственность военнослужащих[[96]](#footnote-96).

Правовое регулирование материальной ответственности военнослужащих за имущественный ущерб, причиненный ими государству, в последнее время приобретает серьезное значение, поскольку прямым образом влияет на материальное обеспечение боеспособности вооруженных сил.

Боевая и мобилизационная готовность войск является важным направлением военной реформы. Соответственно предъявляются серьезные требования к сохранности военной техники и другого военного имущества как материальной основы боеспособности Российской армии[[97]](#footnote-97).

Представляется, что признаками материальной ответственности в государственном управлении являются:

1) материальная ответственность является видом дисциплинарного принуждения (данный вид воздействия относится к мерам дисциплинарно-восстановительного характера);

2) материальная ответственность наступает при причинении ущерба федеральному государственному имуществу, закрепленному за воинской частью, органами и организациями, где осуществляется военная служба;

3) субъектом материальной ответственности в государственном управлении является военнослужащий (по призыву, по контракту и призванный на военные сборы);

4) материальная ответственность наступает при исполнении обязанностей военной службы;

5) основанием материальной ответственности является совершение противоправного деяния, причинившего вред федеральному государственному имуществу;

6) условием материальной ответственности праву является виновное причинение ущерба;

7) между противоправным деянием и наступившими последствиями установлена причинная связь;

8) нормативной базой материальной ответственности в государственном управлении является Федеральный закон от 12.07.1999 №161-ФЗ "О материальной ответственности военнослужащих";

К дисциплинарно-восстановительным мерам можно отнести: возмещение причиненного ущерба в ограниченном объеме (в пределах одного среднемесячного размера денежного содержания), возмещение причиненного ущерба в повышенном объеме (в пределах 2-3 среднемесячных размеров денежного содержания) и возмещение причиненного ущерба в полном объеме.

Меры дисциплинарной ответственности – меры, применяемые к государственным служащим представителем дисциплинарной власти за нарушение служебной дисциплины, неисполнение или ненадлежащее исполнение своих должностных обязанностей и по иным основаниям, установленным нормами административного права.

Исходя из изложенного, можно сделать однозначный вывод, что дисциплинарное принуждение является самостоятельным видом метода принуждения в государственном управлении наряду с административным принуждением. Общепризнанная система мер административного принуждения достаточно логично реализуется и в дисциплинарном принуждении.

***Контрольные вопросы:***

1. Особенности дисциплинарных отношений в государственном управлении.
2. Понятие и признаки дисциплинарного принуждения в государственном управлении.
3. Система мер дисциплинарного принуждения в государственном управлении.
4. Меры предупреждения и пресечения в дисциплинарном принуждении.
5. Дисциплинарно-восстановительные меры в государственном управлении.

## Тема 8.

## Дисциплинарная ответственность

**в государственном управлении**

Прежде чем перейти к выявлению специфических особенностей дисциплинарной ответственности, необходимо определить общие закономерности данного института, который считается комплексным и межотраслевым.

Дисциплинарная ответственность является значительной и важной частью дисциплинарного принуждения в системе трудовых (служебных) отношений. Все меры дисциплинарного принуждения так или иначе связаны с реализацией контрольной функции.

В российском законодательстве дисциплинарные отношения регулируются, в основном, трудовым и административным правом. С учетом этого обстоятельства научные толкования понятия дисциплинарной ответственности существенно отличаются друг от друга. В трудовом праве дисциплинарная ответственность определяется как обязанность работника по решению работодателя претерпеть меры принудительного воздействия, указанные в дисциплинарных санкциях трудового права, за совершенный дисциплинарный проступок[[98]](#footnote-98). Н.П. Шарыло определяет дисциплинарную ответственность как санкцию, применяемую работодателем к работнику за дисциплинарный проступок с наложением дисциплинарного взыскания[[99]](#footnote-99).

В связи с тем, что дисциплинарная ответственность носит межотраслевой характер, разработка общеправового ее определения представляется затруднительной.

Дисциплинарную ответственность в государственном управлении необходимо определять как меру государственного принуждения, применяемую представителем дисциплинарной власти к государственному служащему, совершившему дисциплинарное и иное правонарушение, и состоящую в обязанности этого лица претерпеть неблагоприятные последствия.

Дисциплинарную ответственность вправе применять представители дисциплинарной власти, т.е. должностные лица, уполномоченные назначать нарушителей на должность, и которым нарушители подчинены по службе. Объем полномочий представителей дисциплинарной власти закрепляется в законах о государственной службе, дисциплинарных уставах, должностных инструкциях государственных служащих, локальных нормативно-правовых актах.

Дисциплинарная ответственность применяется к определенному кругу субъектов. По трудовому праву к ним относятся работники, осуществляющие трудовую деятельность на основании трудового договора. Взаимоотношения этих лиц с работодателем носит частный характер.

Субъектами дисциплинарной ответственности в государственном управлении являются государственные служащие, осуществляющие гражданскую, военную либо иную службу. В качестве работодателей выступают органы государственной власти, и поэтому взаимоотношения госслужащих и их руководителей регулируются административным правом и являются государственно-служебными, а не трудовыми.

Кроме того, по мнению Д.Н. Бахраха, субъектами дисциплинарной ответственности в государственном управлении являются обучающиеся[[100]](#footnote-100). Однако, данный тезис требует уточнения. Обучающиеся несут дисциплинарную ответственность в государственном управлении, если такая ответственность установлена нормами именно административного права. Это обучающиеся в образовательных учреждениях специального назначения, готовящих государственных служащих для правоохранительной или военной службы, например, учебные заведения МВД, Министерства обороны, ФСБ и других специальных ведомств. В гражданских учебных заведениях можно вести речь о дисциплинарной ответственности обучающихся по образовательному праву, т.к. уставы таких учреждений не относятся к источникам административного права.

Система дисциплинарных взысканий в государственном управлении значительно шире, чем система дисциплинарных взысканий, установленных трудовым правом. Увеличение числа взысканий материального и организационного характера говорят о более серьезных требованиях к государственным служащим по сравнению с взысканиями моральными, которые представляются малоэффективными[[101]](#footnote-101).

В общем виде можно выделить основные особенности дисциплинарной ответственности.

1. Дисциплинарная ответственность применяется в рамках трудовых или служебных правоотношений к членам устойчивого трудового (служебного) коллектива.

2. Нормативным основанием дисциплинарной ответственности являются множественные акты, носящие межотраслевой характер, и относящиеся к источникам, в основном, трудового и административного права. По сравнению с другими видами юридической ответственности данная особенность отражает комплексный характер института дисциплинарной ответственности.

3. Фактическим основанием дисциплинарной ответственности является дисциплинарный проступок, т.е. «виновное нарушение правил внутреннего трудового распорядка, невыполнение или ненадлежащее выполнение служебных (трудовых) обязанностей»[[102]](#footnote-102); «противоправное виновное невыполнение или ненадлежащее выполнение работником своих трудовых обязанностей»[[103]](#footnote-103). Признаки дисциплинарного правонарушения чаще носят оценочный характер, и поэтому четко не определены законодательством. Л.В. Смирнов указывает: «Одной из важнейших проблем нормативного регулирования дисциплинарной ответственности является не всегда корректное … закрепление признаков … дисциплинарного проступка»[[104]](#footnote-104).

4. Дисциплинарная ответственность назначается представителем дисциплинарной власти в порядке подчиненности. Данный признак предполагает, что правонарушитель и субъект дисциплинарной юрисдикции связаны между собой устойчивыми отношениями, регулируемыми нормами трудового или служебного права.

В науке существует мнение о наличии дополнительного основания дисциплинарной ответственности. Таким основанием выступает административное правонарушение[[105]](#footnote-105). Например, административно-деликтным правом предусмотрено привлечение военнослужащих к дисциплинарной ответственности за совершение административных правонарушений. Таким образом, административная ответственность трансформируется в дисциплинарную. В этом смысле нельзя согласиться с мнением, что наложение дисциплинарного взыскания за административное правонарушение на военнослужащего не может считаться дисциплинарной ответственностью[[106]](#footnote-106). Условность элементов дисциплинарного проступка вполне допускает возможность ситуации, при которой административное правонарушение отвечают признакам дисциплинарного проступка.[[107]](#footnote-107) Так, Ю.Н.Старилов определяет дисциплинарный (должностной) проступок как «противоправное, виновное неисполнение или ненадлежащее исполнение государственным служащим возложенных на него должностных обязанностей (нарушение служебной или трудовой дисциплины), не влекущее уголовной ответственности»[[108]](#footnote-108).

Нельзя не согласиться с мнением, что противоправность дисциплинарного проступка выражается в нарушении трудовых (служебных) обязанностей, возлагаемых на нарушителя трудовым договором, служебным контрактом и другими нормативными актами (уставами, должностными регламентами, должностными инструкциями, правилами внутреннего трудового (служебного) распорядка, положениями, и т.п.)[[109]](#footnote-109).

Тем не менее, исследование определений дисциплинарного проступка позволяет сделать вывод о некоторой «размытости» его признаков по сравнению с определением административного правонарушения или преступления. Нарушения трудовой (служебной) дисциплины могут произвольно устанавливаться руководителем (начальником), за что будут применяться дисциплинарные санкции.

Ю.Н. Старилов предлагает разработать Дисциплинарный кодекс и указывает, что в нормах законодательства о дисциплинарных отношениях «речь идет о совершенно сходных категориях: о дисциплинарных проступках, видах дисциплинарного взыскания и процедуре наложения этих взысканий на служащих. Поэтому было бы целесообразно однозначно урегулировать (особенно для государственных служащих) данные вопросы в едином новом нормативном акте - Дисциплинарном законе (Дисциплинарном кодексе или Дисциплинарном кодексе государственной службы), который стал бы основой дисциплинарного законодательства»[[110]](#footnote-110). С точки зрения повышения эффективности государственного контроля такой акт мог бы оптимизировать нормы дисциплинарной ответственности, однако учесть все особенности дисциплинарной ответственности различных видов государственных служащих в универсальном Кодексе представляется весьма затруднительным.

В итоге можно выделить специфические признаки дисциплинарной ответственности в государственном управлении.

1. Дисциплинарная ответственность является результатом контрольной функции государства.

2. Дисциплинарная ответственность применяется в сфере служебных правоотношений, т.е. субъект и объект воздействия находятся в условиях определенной подчиненности и в рамках устойчивого коллектива.

3. Дисциплинарные взыскания применяются к государственным служащим (гражданским, военным и иным), осуществляющих свою деятельность в интересах государства.

4. Нормативным основанием дисциплинарной ответственности, (в отличие от трудового права) являются многочисленные нормативные акты, регулирующие государственно-служебные отношения. К ним относятся, в частности, Федеральные законы: «О государственной гражданской службе Российской Федерации» от 27.07.2004, «О службе в таможенных органах Российской Федерации» от 21.07.1997, «О статусе военнослужащих Российской Федерации» от 27.05.1998, «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации» от 30.11.2011, а также дисциплинарные уставы различных видов государственной службы.

5. Фактическое основание дисциплинарной ответственности — это дисциплинарный проступок, т.е. невыполнение или ненадлежащее выполнение служебных обязанностей. Кроме того, следует отметить, что административным правом выделяется дополнительное основание дисциплинарной ответственности - административное правонарушение[[111]](#footnote-111). Так, для некоторых видов государственных служащих (военнослужащих, сотрудников органов внутренних дел и др.) предусмотрено применение дисциплинарной ответственности за административное правонарушение (ст.2.5 КоАП РФ).

6. Дисциплинарная ответственность назначается представителем дисциплинарной власти в порядке подчиненности. Однако административное право и здесь проявляет себя своеобразным образом. Речь идет о дисциплинарном аресте военнослужащих, который назначается военным гарнизонным судьей за грубые дисциплинарные проступки и административные правонарушения.

7. В дисциплинарной ответственности присутствуют специфические санкции, не предусмотренные в трудовых отношениях: строгий выговор, понижение в должности, понижение в воинском звании, лишение нагрудного знака, дисциплинарный арест.

8. Содержание дисциплинарной ответственности государственных служащих имеет повышенное значение, так как в нем многие действия и бездействия порождают серьезные соци­альные последствия. Результаты управленческих решений и действий могут приводить к сложным последствиям, за которые иногда приходится расплачиваться десяти­летиями.

В дисциплинарной ответственности почти нет норм, содержащих диспозицию и санкцию, как в уголовном и административно-деликтном праве. Например, в ст.37 Федерального закона от 27.07.2004 (ред. от 28.12.2017) N 79-ФЗ "О государственной гражданской службе Российской Федерации" установлен общий перечень оснований расторжения служебного контракта по инициативе представителя нанимателя, среди которых присутствуют как дисциплинарные проступки (которые можно назвать грубыми), так и иные основания. Однако следует отметить, что статьи 59.1 и 59.2 указанного закона условно содержат диспозицию и санкцию, предусматривающую дисциплинарную ответственность за коррупционные правонарушения. Несколько иначе формулируется дисциплинарная ответственность сотрудников органов внутренних дел и военнослужащих. Законодатель устанавливает перечень грубых дисциплинарных проступков, за которые применяются дисциплинарные взыскания[[112]](#footnote-112). Для сотрудников органов внутренних дел установлена дисциплинарная ответственность за коррупционные правонарушения в виде увольнения[[113]](#footnote-113).

Немаловажное значение имеет вопрос о составе дисциплинарного проступка в государственном управлении. Состав – это совокупность признаков, необходимых и достаточных для квалификации деяния как дисциплинарного проступка: объект, объективная сторона, субъект, субъективная сторона. Данные признаки формируют процесс правовой квалификации деяния. Как и в административном правонарушении, в составе дисциплинарного проступка выделяются и основные и факультативные признаки.

Объектом дисциплинарного проступка являются общественные отношения, охраняемые законодательством о государственной службе. Общественные отношения – это основной элемент объекта. Выделяются следующие виды объекта дисциплинарного проступка:

Общий объект – общественные отношения, регулируемые различными законами о государственной службе и охраняемые дисциплинарной санкцией. Общим объектом является служебная дисциплина и нормальная деятельность государственного органа.

Родовой объект – самостоятельная однородная группа общественных отношений. Примерами родовых объектов можно назвать следующие группы общественных отношений: служебный распорядок; антикоррупционная безопасность; государственная собственность.

Непосредственный объект – это конкретные общественные отношения, на которые посягает совершенный дисциплинарный проступок.

Факультативным признаком объекта является предмет, который присутствует в некоторых составах дисциплинарных проступков. Так, хищение по службе, принятие руководителем решения, повлекшего нарушение сохранности имущества, предполагает обязательное наличие предмета – определенного имущества[[114]](#footnote-114); предметом нарушения правил обращения с оружием является само оружие[[115]](#footnote-115).

Объективная сторона – внешнее выражение дисциплинарного проступка. Основным признаком объективной стороны является деяние (действие или бездействие). В материальных составах основным признаком объективной стороны также являются последствия и причинно-следственная связь между деянием и последствиями.

Деяния бывают простые - однократное действие или кратковременное бездействие (прогул[[116]](#footnote-116)), и сложные - состоящие из нескольких деяний, либо растянуты во времени (неоднократное неисполнение обязанностей[[117]](#footnote-117); осуществление госслужащим предпринимательской деятельности[[118]](#footnote-118)).

В объективную сторону дисциплинарного проступка входят несколько факультативных признаков: время (отсутствие военнослужащего на службе более 4 часов подряд), место (нарушение военнослужащим уставных правил патрулирования в гарнизоне), обстановка (боевое дежурство), «другое лицо» (заведомо незаконное привлечение военнослужащего к дисциплинарной или материальной ответственности) [[119]](#footnote-119).

Субъект дисциплинарного проступка – это физическое лицо, имеющее статус государственного служащего, нарушившее дисциплину. Субъекты дисциплинарного проступка бывают общие, специальные и особые.

Общим субъектом является любой государственный служащий. Специальными субъектами являются руководители, командиры (начальники) и другие субъекты, для которых предусмотрена самостоятельная дисциплинарная ответственность за определенные проступки, связанные с этим статусом[[120]](#footnote-120). Для особого субъекта предусмотрен особый порядок привлечения к дисциплинарной ответственности, освобождение от нее. Признаки особого субъекта влияют на размер, вид и условия привлечения к ответственности. Установление смягчающих и отягчающих обстоятельств, предусмотренных законом при дисциплинарной ответственности военнослужащего, характеризуют последнего как особого субъекта дисциплинарного проступка[[121]](#footnote-121).

Субъективная сторона дисциплинарного проступка — это его внутреннее выражение. Основной признак объективной стороны – вина, т.е. психическое отношение госслужащего к совершаемому деянию и его последствиям. Как родовое понятие вина госслужащих охватывает две формы: умысел и неосторожность. Формы вины предусмотрены в законодательстве о военной службе[[122]](#footnote-122). В гражданской службе формы вины не определяются, но некоторые дисциплинарные проступки требуют умышленной формы вины (предоставление заведомо ложных документов) или неосторожной (небрежное хранение оружия сотрудником ОВД) [[123]](#footnote-123).

Факультативными признаками субъективной стороны являются мотив (какими обстоятельствами руководствуется субъект при совершении проступка) и цель (мысленный образ, к которому стремится субъект при совершении проступка).

Вторичными признаками состава дисциплинарного проступка являются следующие.

1. по последствиям:

* материальные – составы, где предусмотрены вредные последствия (растрата);
* формальные – составы, где отсутствует признак наступления вредных последствий (разглашение сведений, составляющих государственную тайну).

1. по характеру деяния:

* однозначные – составы, в которых установлено только одно деяние (однократное грубое нарушение обязанностей);
* множественные – составы, предусматривающие несколько деяний (неоднократное неисполнение должностных обязанностей).

1. по степени определенности:

* прямые – составы, в которых деяние исчерпывающе сформулировано в правовой норме (прогул, т.е. отсутствие на службе без уважительных причин более 4 часов подряд);
* отсылочные – составы, содержащие направление к другой правовой норме (нарушение правил несения караульной службы).

***Контрольные вопросы:***

1. Дисциплинарная ответственность как межотраслевой институт.
2. Понятие и признаки дисциплинарной ответственности в государственном управлении.
3. Основание дисциплинарной ответственности в государственном управлении.
4. Состав дисциплинарного проступка: первичные и вторичные признаки.

**Тема 9.**

**Регулирование в государственном управлении**

Воздействие на управляемых – это конечный итог, результат государственного управления. Такой результат складывается из многих предварительных усилий государственного аппарата. Деятельность любого органа государственного управления, его должностного лица не ограничивается только воздействием на управляемые объекты (установление общеобязательных правил, разрешение индивидуальных дел, разъяснение задач и т.п.). Государственное управление включает в себя планирование, изучение материалов, совещания, исследование вопросов на разных стадиях управленческого процесса.

Объем деятельности по осуществлению государственного управления, предшествующей, сопутствующей и последующей непосредственному воздействию на управляемых, достаточно велик, при этом каждое из этих действий имеет свою самостоятельную форму и метод.

В 1969 году профессором Ю.М.Козловым выделялись две группы методов: внеэкономического воздействия и экономического воздействия[[124]](#footnote-124). Позднее он писал, что акцент на этих вариантах порождает до сегодняшнего дня немало противоречивых суждений, разночтений, а потому проблема методов управления нуждается в детальном освещении[[125]](#footnote-125).

А.Е.Лунев предлагал четыре группы методов государственного управления:

* 1. морально-политические (убеждение, воспитание, моральное поощрение);
  2. экономические (материальное поощрение, стимулирование деятельности);
  3. организационные (прогнозирование, организация, координация, контроль и т.д.);
  4. административно-директивные[[126]](#footnote-126).

Во-первых, в указанной классификации один метод – поощрение представлен в разных группах. Возможно, это оправдано при вышеуказанном подходе к классификации методов. Во-вторых, прогнозирование, координация, контроль традиционно относятся к функциям государственного управления. В-третьих, указанная классификация не в полной мере отражает разграничение сфер применения методов и различие в их характере.

Отдельного внимания заслуживает классификация методов управления, представленная М.И.Пискотиным. Он предложил развернутую систему методов управления, при которой они делятся на методы организации (способы организации аппарата управления) и методы деятельности (управление подведомственными объектами через целенаправленное воздействие).

Методы деятельности делятся на общие и специальные. На первом месте среди общих методов М.И.Пискотин выделяет убеждение и принуждение по признаку использования властных полномочий. Кроме того, по механизму воздействия на управляемые объекты в число общих методов автор включает методы прямого и косвенного воздействия (административные и экономические).

Среди специальных методов называются методы выполнения отдельных функций управления, методы выработки и принятия решений, в том числе планирование, учет и т.п.

Кроме того, автором выделяется и другие общие методы управленческой деятельности:

- регулирование – это выработка общей политики и ее реализация в нормативных актах; его основу составляют правовое регулирование;

- общее руководство – это практическое проведение в жизнь общей политики в отрасли управления, планировании, ее развития, в направлении деятельности подчиненных органов управления и контроле за подведомственными объектами;

- непосредственное управление - состоит в прямом и систематическом воздействии на управляемые объекты в соответствии с поставленными целями и задачами. Это повседневное управление оперативного характера[[127]](#footnote-127).

Классификация, предложенная М.И.Пискотиным, представляется наиболее подробной и в этом смысле заслуживает поддержки. Но, не исключая возможности данного подхода к классификации методов, следует отметить и спорные моменты.

Автором в качестве специальных методов выделяются планирование и учет, а это относится к функциям государственного управления. Раскрывая метод регулирования, автор связывает его с принятием нормативных актов. Представляется, что данный метод шире только нормативного регулирования. Он включает в себя и правовое (нормативное и индивидуальное) регулирование положительного характера, и неправовое (организационное и вспомогательное) регулирование. Также представляется, что применение на практике (в учебном процессе) такой объемной классификации будет затруднено в силу большого количества критериев, видов, подвидов. При этом определение некоторых методов носит нечеткий характер. Например, затруднительно определить отличие регулирования и общего руководства. Кроме того, не всегда просто определить разницу между методами организациями и методами деятельности. Представляется, что методы государственного управления требуют объединения их в более крупные группы.

Регулирование как метод государственного управления может являться предпосылкой для общего руководства и непосредственного управления. Регулирование может быть и прямым и косвенным методом воздействия, и наконец, регулирование может быть и методом организации, и методом деятельности. Органы государственного управления регулируют деятельность управляемых объектов: устанавливают общие правила поведения, принимают конкретные решения в отношении граждан и государственных служащих, связанные с реализацией ими прав и обязанностей и т.п. В этих случаях и многих других регулирование как метод имеет самостоятельное значение.

Н.М.Добрынин среди прямых методов функционирования органов государственной власти выделяет методы правового регулирования, убеждения, принуждения, публичного администрирования и государственного контроля[[128]](#footnote-128).

Данная классификация представляется логичной, однако и она вызывает вопросы.

Во-первых, представляется спорным в качестве метода прямого административного воздействия выделять убеждение (к косвенным методам автор относит, в частности, воспитание). Но убеждение и воспитание взаимосвязаны. Убеждение влияет на воспитание, создавая заинтересованность и формируя привычку правомерного поведения.

Во-вторых, недостаточно четко формулируются различие между методом правового регулирования и публичного администрирования. Под правовым регулированием понимается совершение юридически значимых действий через предоставление прав и наложение обязанностей, возможность выбора варианта поведения. Вероятно, речь идет и о нормативном и об индивидуальном регулировании. Публичное администрирование автор определяет как формирование и функционирование властных структур и правовой системы. При таких определениях трудно разграничить указанные методы, т.к. отсутствуют четкие критерии их характеристик.

В-третьих, выделение метода государственного контроля как самостоятельного метода государственного управления также представляется спорным, поскольку контрольные мероприятия по обеспечению законности осуществляется и при использовании и других методов государственного управления: принуждения, поощрения.

В общем виде под регулированием понимается система способов реализации функций положительного характера, повседневно практикуемых органами государственного управления, должностными лицами, государственными служащими.

М.И.Пискотин, предлагая в своей классификации метод регулирования, писал, что регулирование как метод государственного управления не следует отождествлять с регулированием как функцией государственного управления[[129]](#footnote-129).

Также, Ю.Н.Старилов, рассматривая регулирование как функцию управления, определяет ее через использование методов и способов управления в процессе организации системы управления и ее функционирования. Функция государственного регулирования включает в себя принятие общеобязательных правил поведения, установление конкретных процедур управления, контрольная и координационная деятельность, реализация прав и свобод граждан и т.д. Государственное регулирование характеризуется как «положительное» государственное управление, т.е. непрерывное решение вопросов государственной и общественной жизни. Регулирование лишено таких черт, как юрисдикционность, принуждение, наказание[[130]](#footnote-130).

Следовательно, если функция реализуется с помощью методов, то функция регулирования в государственном управлении реализуется через методы поощрения, регулирования и, возможно, убеждения.

Кроме того, Ю.Н.Старилов выделяет специфическую функцию государственного управления – осуществление государственного принуждения, и специальную функцию – специальный государственный надзор[[131]](#footnote-131). Данные функции в государственном управлении осуществляются посредством метода принуждения: дисциплинарного или административного.

Таким образом, функция определяет направление деятельности (например, право применения государственного принуждения в целях поддержания правопорядка), а метод способствует реализации функции в конкретном отношении (например, задержание гражданина за нарушение общественного порядка – административное принуждение). Аналогичное соотношение имеет функция и метод регулирования. Например, полномочия министерства осуществлять нормативно-правовую регламентацию общественных отношений (функция) реализуется через метод регулирования (принятие министерством инструкции).

Регулирование как метод государственного управления обладает характерными признаками:

1. Регулирование связано с правомерной деятельностью субъектов и объектов государственного управления.

В отличие от убеждения, поощрения и принуждения поведение объектов отношения не отклоняется от заданных параметров.

Если сравнить регулирование с другими методами по этому критерию, то его самостоятельная роль в системе методов очевидна. Убеждение направлено на формирование будущего поведения, одобряемого государством. При принуждении поведение или обстоятельства отклоняются в негативную сторону, что влечет принудительное воздействие. При поощрении поведение также отклоняется от заданных параметров и связано с достижением особого высокого результата, которого при правомерном поведении не могло бы быть.

2. Регулирование используется постоянно.

Метод участвует в повседневной деятельности государственного аппарата, т.к. является способом решения разнообразных позитивных управленческих задач.

Основной целью государственного управления в целом и практической деятельности по формирова­нию и реализации его многогранных проявлений в частности вы­ступает обоснованность и эффективно­сть управленческих функций, организационных структур, стадий управленческого процесса.

Особый характер имеют способы работы с информацией, средства подготовки и проведения организационных мероприятий, отбора и развития управленческих кадров, методы исполнения и контроля и т.д. К примеру, при осуществле­нии управленческой функции контроля применяются способы предварительного, текущего и последующего контроля, общей и выборочной проверки, документальной и фактической ревизии и др. В государственном управлении много организационных элементов: сессии, заседания, совещания, конференции. Каждый из них отличается своим местом и ролью в государственном управлении[[132]](#footnote-132).

3. Регулирование используется на всех стадиях управленческого процесса.

Именно от стадии управленческого процесса зависит наличие или отсутствие в правоотношении юридических последствий. В общем виде можно выделить следующие стадии управленческого процесса:

* принятие управленческого дела к рассмотрению, его оценка;
* рассмотрение управленческого дела, включающее изучение материалов, анализ сведений, разработку проектов правовых актов, их обсуждение и т.п.;
* принятие решения по делу, результатом которого является правовой акт;
* исполнение решения (требования);
* контроль за исполнением.

При этом, в зависимости от управленческой ситуации, в процессе могут реализовываться не все стадии в указанном порядке. Стадия исполнения решения может быть факультативной, поскольку бывают решения, которые не требуют исполнения (например, решение об отказе в заявленном требовании); стадия контроля также является факультативной.

В организационно-вспомогательных отношениях может быть задействованы только факультативные стадии. Так, затребование отчета – стадия контроля, составление отчета – исполнение требования.

4. Регулирование может соответствовать как правовой, так и неправовой форме государственного управления.

Как было сказано, данный метод используется на различных стадиях управленческого процесса и поэтому не всегда имеет юридический результат.

Так, при подготовке управленческих решений используются сле­дующие неправовые способы и приемы действий: изучение конкретных управ­ленческих ситуаций на местах, в управляемых объектах; теорети­ческое осознание существа управленческой проблемы; ознакомление с имеющимся опытом решения подобной управленческой зада­чи; составление информационных записок, докладных и справок; анализ статистических материалов и др.[[133]](#footnote-133) Цель неправового регулирования сводится к тому, чтобы возможно точнее сблизить последующее управленческое решение с потребностями в нем.

При принятии положительных управленческих решений, влекущих юридические последствия, также используется метод административного регулирования. Например, наделение правом: выдача лицензии, повышение в должности государственного служащего, регистрация по месту жительства – все эти отношения влекут юридические последствия и находятся под воздействием метода регулирования.

Если принуждение немыслимо без права, и никакой другой метод, используемый в управлении, не требует такой детальной регламентации, как принуждение, то регулирование в отдельных отношениях регламентируется нормами права, а в отдельных отношениях основано на авторитете закона. А убеждение, наоборот, основывается чаще на авторитете закона и применяется без специального правового регулирования, что и составляет его специфику[[134]](#footnote-134).

5. Регулирование воздействует на управляемых прямо и косвенно. Прямое воздействие осуществляется, когда принимается решение в отношении субъектов права – объектов управления. В этом случае реализуются властные полномочия субъекта государственного управления путем принятия нормативных актов, распоряжений, приказов и иных правовых решений. Опосредованное, косвенное воздействие осуществляется, когда субъект управления осуществляет организационные действия и материально-технические операции, не связанные с участием объекта. Например, отношения, связанные с изучением общественного мнения, регистрацией документов, составлением отчетов, направлением запросов, оценкой статистических данных, не имеют конкретного объекта управления. Но такая деятельность осуществляется с целью последующего воздействия на объекты.

Таким образом, административное регулирование – это совокупность средств, приемов, способов реализации оперативных функций государственного управления, связанных с решением правовых и организационных вопросов, и основанных на правомерном поведении субъектов административного права.

Можно представить классификацию метода регулирования по различным критериям:

1. по юридическим последствиям регулирование подразделяется на правовое и организационно-вспомогательное.

Правовое регулирование влечет юридические последствия, с помощью данного метода возникает правовой результат в виде нормативного или индивидуального акта положительного характера. К организационно-вспомогательному регулированию относится деятельность, не влекущая юридических последствий (изучение законодательства, разработка проектов правовых актов, регистрация документов, проведение совещаний и многое другое).

1. по объему регулирование делится на общее управление и конкретные операции.

Общее управление состоит в определении общей политики и ее реализации в правовых актах, организационных действиях, адресованных неопределенному кругу лиц. Конкретная операция связана с разрешением индивидуального позитивного дела в сфере государственного управления.

1. по характеру воздействия регулирование может быть прямым и косвенным.

Прямое регулирование характеризуется как непосредственное воздействие на управляемые объекты, например, принятие обязательного решения, выдача прямых поручений. Косвенное воздействие осуществляется посредством разнообразных приемов, не связанных с прямым воздействием, например, регистрация жалобы, обсуждение проекта акта, изучение собранных материалов и др. В последних случаях прямого воздействия нет, но планируется в будущем.

1. в зависимости от стадии управленческого процесса регулирование бывает предварительным, учредительным, последующим.

Предварительное регулирование осуществляется на стадиях до принятия решения, учредительное регулирование связано с принятием решения, последующее регулирование возникает на стадиях исполнения решений, контроля за исполнением и т.п.

1. по содержанию регулирование делится на оперативно управленческое и контрольное.

Оперативно-управленческое регулирование связано с принятием решений положительного характера; контрольное связано с проведением внутренних проверок в системе государственного управления.

1. по субъекту управления регулирование можно представить как федеральное, где субъектом выступает федеральный орган государственного управления (Постановление Правительства РФ); региональное – с участием органа исполнительной власти субъекта Федерации (Распоряжение Губернатора области) и локальное – разнообразные внутриаппаратные отношения позитивного характера с участием госслужащих.
2. по объекту управления регулирование делится на внешнее и внутреннее.

Внешнее регулирование связано с воздействием на объекты, не входящие в систему государственного управления: граждан, организации. При внутреннем регулировании воздействие осуществляется на органы государственного управления, должностных лиц, госслужащих.

1. по характеру подчиненности можно выделить вертикальное регулирование (субъект-подчиненный объект), горизонтальное регулирование (субъект-субъект), диагональное регулирование (субъект-неподчиненный объект). Например, вертикальное регулирование – приказ Министра по министерству; горизонтальное – согласование проекта акта двумя министерствами; диагональное – принятие органом государственного управления решения по заявлению гражданина.
2. по форме воздействия регулирование может быть субординационным (субъект-веление-объект), координационным (субъект-согласование-субъект или субъект-рекомендация-объект) и реординационным (объект-обращение-субъект). Субординационным отношением является, например, отставка Правительства; координационным – совещание Правительства; разъяснение значения принятых решений; реординационным – выдача лицензии, паспорта.
3. По целям воздействия регулирование бывает исходным – определяющим стратегические цели управления (установление правил), и производным – возникающим как реакция на сложившуюся ситуацию (присвоение классного чина госслужащему по результатам квалификационного экзамена).

По мнению Р.Н.Самойлюка, исследовавшего методы осуществления государственной власти, эффективность процесса реализации методов может достигаться только при соблюдении следующих условий: 1) обстоятельный выбор целей правового регулирования социальных и политических процессов; 2) постановка конкретных задач и выбор надлежащих методов их решения; 3) адекватная оценка потенциала каждого из используемых методов в целях наиболее достоверного прогнозирования возможности достижения позитивных результатов; 4) гарантирование и охрана прав и свобод как отдельно взятого субъекта права, так и общества в целом; 5) соблюдение принципов публичности принимаемых государственно-властных решений, обязательности исполнения законов и неотвратимости ответственности за их неисполнение; 6) внедрение механизмов коррекции, отражающих изменения социальной среды, экономических и прочих сопутствующих условий в целях наиболее эффективного использования государственно-правовых средств; 7) осуществление государственной власти субъектами с четко определенной компетенцией; 8) подконтрольность органов и должностных лиц, осуществляющих государственную власть, внедрение механизмов сдержек и противовесов в целях недопущения узурпации власти и ее незаконного, антидемократического использования[[135]](#footnote-135).

Кроме того, Р.Н.Самойлюк выделяет этапы управленческого цикла эффективного механизма реализации методов:

- установление сферы правового регулирования, требующей изменения государственно-правового регулирования;

- выявление частных проблем в существующей и сложившейся системе государственного управления;

- определение целей, задач и приоритетов корректировки рассматриваемой сферы государственного управления;

- определение потенциала использования методов осуществления государственной власти;

- определение прогноза временных, финансовых и прочих затрат, в том числе затрат на внесение изменений в институциональные и структурные составляющие регулируемой системы;

- принятие окончательного решения об используемых методах осуществления государственной власти;

- подготовка к введению решения в действие (законодательное оформление принятого решения, финансовое, ресурсное и организационное сопровождение принятого решения);

- реализация решения (претворение принятого решения в практику деятельности органов государственной власти); - контроль за реализацией решения и его оценка[[136]](#footnote-136).

***Контрольные вопросы:***

1. Основания выделения регулирования как самостоятельного метода государственного управления.
2. Понятие метода регулирования.
3. Признаки регулирования.
4. Классификация регулирования.
5. Условия эффективности реализации метода государственного управления.

**Заключение**

Эффективность государственного управления зависит от его организации. А должную организацию управления характеризуют его методы. Методы определяют качественную сторону управления. Повышать эффективность государственного управления – значит совершенствовать его методы. При помощи методов осуществляется связь между субъектом и объектом управления, организуется их совместная деятельность.

Проблема методов связана с функциями государственного управления. Методы и функции весьма близки друг с другом по своему характеру, ибо и те, и другие отражают содержание государственного управления. При этом, методы и функции являются разными категориями. Функция определяет направление деятельности, а метод способствует реализации функции в конкретном отношении.

Сложность системы методов государственного управления, ее внутренняя неоднородность актуализируют проблему классификации. Видовая дифференциация методов управленческого воздействия имеет не только теоретическое, но и прикладное значение.

Во-первых, она поможет глубже уяснить сущность методов управления как единого собирательного понятия.

Во-вторых, классификация методов позволит определить как общие свойства, так и отличительные особенности отдельных способов управления. Сочетание интеграции и дифференциации укажет на целостность исследуемого явления.

В-третьих, классификация методов управления позволит законодателю определить их сущность, основания, процедуру применения, создать действенный механизм защиты прав и свобод граждан от административного произвола, будет способствовать нормативно-правовому закреплению соответствия управленческого воздействия конкретным общественным отношениям.

В-четвертых, классификация методов управления поможет субъекту управления правильно, адекватно выбирать меру воздействия с учетом сложившейся ситуации.

В-пятых, классификация методов государственного управления позволит выявить их проблемы, что будет способствовать продолжению теоретических исследований.

Общим методом государственного управления является стимулирование должного поведения участников отношений. Должное поведение формируется с помощью использования разнообразных средств воздействия – конкретных методов управляющего воздействия: убеждения, поощрения, принуждения, регулирования.

Убеждение по своей природе направлено на такое воздействие на сознание и поведение людей, при котором те или иные действия совершаются ими в согласии с их внутренними убеждениями, добровольно и сознательно. Убеждение действенно при условии, что государственные требования вырабатываются путем познания объективных закономерностей развития общества, выявления тенденций общественного развития, регулирования общественных отношений в соответствии с этими тенденциями, вскрытия и устранения препятствий на пути достижения той или иной цели. В убеждении как методе государственного управления конкретизируется государственное управляющее воздействие в целях обеспечения должного или возможного поведения субъектов административного права.

Метод поощрения является одним из наиболее результативных способов повышения человеческой активности, а эффективность его заметно выше, чем у метода принуждения. Метод поощрения отражает общую возможность взаимоотношения участников управленческих отношений по вертикали, и это вполне объяснимо, так как поощрительными полномочиями наделяются субъекты государственного управления по отношению к субъектам права, стоящим на более низких ступенях иерархической лестницы, и между ними складываются отношения властного характера. То есть, основное его назначение - обеспечение позитивного взаимодействия в вертикальных правоотношениях, связанных с признанием и оценкой заслуг объекта управления перед субъектом. В ходе управленческого воздействия меры поощрения по-своему приближают достижение намеченного результата; с помощью применения мер поощрения может достигаться цель взаимодействия интересов государства и граждан.

Принуждение в государственном управлении применяется с определенной целью – обеспечение общественного порядка, охрана прав граждан, общества, государства. Административное принуждение направлено на обеспечение общественного порядка и общественной безопасности, дисциплинарное принуждение направлено на предотвращение конфликта интересов и обеспечение дисциплины в служебных отношениях.

Значение принуждения в государственном управлении состоит в том, что при разумном и правильном его применении оно является действенным способом обеспечения и охраны правопорядка. При условии соблюдения прав граждан принуждение содействует законности, государственной дисциплине и, в целом, нормальной жизнедеятельности общества. Данный метод позволяет оперативно реагировать на правонарушения, незаконные состояния, различные угрозы безопасности, иные негативные явления. С помощью эффективного использования мер принуждения могут быть предупреждены и пресечены противоправные деяния, восстановлено нарушенное право, прекращены обстоятельства, способные привести к возникновению нежелательных для государства и общества последствий, справедливо привлечены к ответственности лица, виновные в совершении правонарушений; устранены причины и условия, способствующие совершению правонарушений как впервые, так и повторно.

Метод регулирования в государственном управлении включает в себя совокупность разнообразных средств реализации управленческих функций, основанных на правомерном поведении субъектов административного права. С помощью данного метода осуществляется не только позитивное воздействие на управляемые объекты, но и планирование, учет, изучение вопросов, совещания, и другие организационные мероприятия на разных стадиях управленческого процесса. Объемная деятельность, предшествующая, сопутствующая и последующая непосредственному воздействию на управляемых, не менее важна, поскольку на этих этапах формируются направления эффективности и оптимизации государственного управления.

Исходя из вышеизложенного, необходимо сделать вывод, что реформирование управленческих отношений в России должно повлечь за собой не поверхностную, а глубинную перестройку системы правовых средств, используемых в целях обеспечения эффективного государственного управления.

**Список литературы**

**Основная:**

1. Агапов А. Б. Административное право: учебник / А. Б. Агапов. — 9-е изд., перераб. и доп. — М.: Издательство Юрайт, 2016. — 937 с.
2. Административное право России: учебник / В. Я. Кикоть и др. – Москва: Юнити–Дана, 2015. – 759 с.
3. Административное право России: учебник. — 2-е изд., перераб. и доп. /Отв. ред. Л.Л. Попов. – М.: Проспект, 2015. – 560 с.
4. Административное право Российской Федерации: учебник / А. В. Мелехин и др. – Москва: Юстиция, 2016. – 615 с.
5. Административное право Российской Федерации: учебник / Л. Л. Попов, Ю. И. Мигачев. – Москва: Проспект, 2018. – 563 с.
6. Административное право Российской Федерации: учебник / Ю. И. Мигачев, Л. Л. Попов, С. В. Тихомиров. – Москва: Юрайт, 2017. – 519 с.
7. Административное право: лекции / А. Н. Бабай, А. Г. Пархоменко. – Москва: Издательство МПСУ. – Воронеж: МОДЭК, 2017. – 455 с.
8. Административное право: учебник / А. М. Волков, А. С. Дугенец. – Москва: Форум: Инфра–М, 2017. – 287 с.
9. Административное право: учебник / Б. В. Россинский, Ю. Н. Старилов. – Москва: Норма: Инфра–М, 2018. – 575 с.
10. Административное право: учебник / Л. В. Акопов, М. Б. Смоленский. – Москва: Дашков и Кº: Академцентр, 2018. – 351 с.
11. Административное право: учебник / Л. М. Рябцев и др. – Москва. Амалфея, 2018. – 414 с.
12. Административное право: Учебник / Под ред. Ю. М. Козлова, Л. Л. Попова. М.: Юристъ, 2016. – 456 с.
13. Административное право: учебник / С. Н. Братановский, А. А. Мамедов. – Москва: ЮНИТИ–ДАНА, 2015. – 543 с.
14. Административное право: учебник / Э. Г. Липатов и др. – Москва: Дашков и К°, 2018. – 452 с.
15. Административно-процессуальное право России: учебник / А. Б. Зеленцов, П. И. Кононов, А. И. Стахов. — М.: Издательство Юрайт, 2016. — 341 с.
16. Административный процесс: учеб. пособие / В.В. Волкова [и др.]. — М.: ЮНИТИ-ДАНА: Закон и право, 2013. — 175 с.
17. Глущенко П.П. Административное право. Краткий курс. /П.П. Глущенко, Н.Н. Жильский и др. — 2-е изд. — СПб.: Питер, 2011. — 272 с.
18. Конин Н. М. Административное право: учебник / Н. М. Конин, Е. И. Маторина. — М.: Издательство Юрайт, 2015. — 574 с.
19. Конин, Н. М. Административное право России в вопросах и ответах: учебное пособие / Н. М. Конин. – Москва: Проспект, 2017. – 256 с.
20. Кононов П. И. Административное право России: учебник / П. И. Кононов. — М.: Издательство Юрайт, 2014. — 648 с.
21. Копытов Ю. А. Административное право: учебник / Ю. А. Копытов. — 2-е изд., перераб. и доп. — М.: Издательство Юрайт, 2015. — 649 с.
22. Копытов, Ю. А. Административное право: учебник / Ю. А. Копытов. – Москва: Юрайт, 2018. – 645 с.
23. Макарейко Н. В. Административное право Конспект лекций/ Н. В. Макарейко. — М.: Юрайт, 2014. — 154 с.
24. Макарейко, Н. В. Административное право: краткий курс лекций / Н. В. Макарейко. – Москва: Юрайт, 2017. – 210 с.
25. Мигачев Ю. И. Административное право Российской Федерации: учебник / Ю. И. Мигачев, Л. Л. Попов, С. В. Тихомиров; под ред. Л. Л. Попова. — 4-е изд., нерераб. и доп. — М.: Издательство Юрайт, 2015. — 519 с.
26. Миронов, А. Н. Административное право: учебник / А. Н. Миронов. – Москва: Форум: Инфра–М, 2015. – 319 с.
27. Стахов А. И. Административное право России: учебник / А. И. Стахов, П. И. Кононов. — М.: Издательство Юрайт, 2014. — 651 с.

**Дополнительная:**

1. Административная деятельность органов внутренних дел: Альбом схем / Под ред. В. Е. Помаскина. М.: МЮИ МВД России; Щит-М, 2016. – 123 с.
2. Административно–деликтное право: учебное пособие / Ю. Б. Аникеенко, В. М. Бозров, В. М. Новоселова. – Москва: Юрлитинформ, 2016. – 213 с.
3. Административное право в схемах: Учеб. пособие для вузов / В. В. Власенков, Б. В. Российский, Н. Д. Эриашвили и др.; Под ред. А. М. Никитина. М.: ЮНИТИ-ДАНА– Закон и право, 2018. – 345 с.
4. Административное право зарубежных стран / Под ред. А. Я. Козырина. М.: СПАРК, 2016. – 345 с.
5. Административное право зарубежных стран: учебник / В. Я. Кикоть и др. – Москва: ЮНИТИ―ДАНА: Закон и право, 2016. – 257 с.
6. Административное право и процесс: практикум / Г. А. Василевич, С. М. Забелов, Д. Е. Тагунов. – Москва: Право и экономика, 2018. – 230 с.
7. Административный процесс: учебник / под ред. М. А. Штатиной. — М.: Издательство Юрайт, 2015. — 364 с.

Арутюнова С.Э. Основы административно-правового регулирования стимулирования и поощрения государственных служащих в Российской Федерации: Дисс... канд. юрид. наук: 12.00.14. – Саратов. - 2007. - 190 с.

1. Бахрах Д.Н. Поощрение в деятельности публичной администрации // Д.Н.Бахрах. - Журнал российского права. - М.: Норма, 2006. - № 7. - С. 67-77.

Валяев Ю. К. Метод разрешения в административном праве: автореф. дис... канд. юрид. наук. 12.00.14. – М. 2009. – 26 с.

1. Васюхно И.О. Сущность мер административного пресечения как формы государственного принуждения / И.О. Васюхно // Административное право и процесс. – 2017. – № 9. – С.53-56.
2. Гришин Д.А. К вопросу о понятии и содержании административного принуждения, применяемого сотрудниками ФСИН России / Д.А. Гришин // Административное право и процесс. – 2016. – № 1. – С. 33-38.
3. Косых А.А. Убеждение в праве: теория, практика, техника: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. 12.00.01. – Саратов, 2015. - 30 с.
4. Лебедева О.О. Правовое регулирование применения принудительных мер административного предупреждения и пресечения. / О.О.Лебедева // дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.14. – Н.Новгород., 2017. – 233 с.

Мартынов А.В. На пути совершенствования системы государственного контроля и надзора //Материалы I Всероссийской научно-практической конференции «Актуальные вопросы контроля и надзора в социально значимых сферах деятельности общества и государства» / А.В.Мартынов. - Н.Новгород. Изд-во Нижегор. гос. ун-та. 2015. С.45-87.

1. Методы и формы государственного управления / под ред. А.Е.Лунева. – М. Юридическая литература, 1977. – 336 с.
2. Осинцев Д.В. Методы административно-правового воздействия: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. 12.00.14. – Екатеринбург, 2013. 54 с.
3. Самойлюк Р. Н. Методы осуществления государственной власти в Российской Федерации: монография. Н.Новгород. Изд-во Нижегородской академии МВД. 2015. 165 с.
4. Соколов А.Ю. Меры обеспечения производства по делам об административных правонарушениях в системе административного принуждения: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. 12.00.14. – Саратов, 2013. - 56 с.

Фиалковская И.Д. Взаимосвязь дисциплины и законности в государственном управлении. // Вестник ННГУ им.Н.И.Лобачевского. - 2014. - № 3 (2). – С. 249-252.

1. Чистяков К.А. Административные меры предупреждения правонарушений, совершаемых условно осужденными / К.А. Чистяков // Административное право и процесс. – 2017. – № 4. – С. 51-53.

Шохин Д. В. Административно - правовой институт разрешительной системы в механизме государственного управления: автореф. дис... канд. юрид. наук. 12.00.14. – М. 2012. 23 с.

1. Юнкина О.П. Особенности административно-юрисдикционной деятельности органов внутренних дел в экологической сфере / О.П. Юнкина // Административное право и процесс. – 2013. – №4. – С.46-50.

**Интернет-ресурсы:**

* 1. http://data.gov.ru/ - Портал открытых данных Российской Федерации.
  2. http://open.gov.ru/ - Открытое правительство Российской Федерации.
  3. https://mvd.ru/ - Министерство внутренних дел Российской Федерации.
  4. http://minjust.ru/ - Министерство юстиции Российской Федерации.
  5. http://pravo.gov.ru/ - Официальный интернет-портал правовой информации.
  6. http://regulation.gov.ru/ - Федеральный портал проектов нормативных правовых актов. Официальный сайт для размещения информации о подготовке федеральными органами исполнительной власти проектов нормативных правовых актов и результатах их общественного обсуждения.
  7. http://www.gosuslugi.ru/ - Портал государственных услуг.
  8. https://www.roi.ru/ - Российская общественная инициатива.
  9. http://www.scrf.gov.ru/ - Совет безопасности Российской Федерации.
  10. http://government-nnov.ru/ - Правительство Нижегородской области.
  11. http://elibrary.ru/ - Научная электронная библиотека.
  12. http://www.rg.ru/ - Российская газета.
  13. http://pravo.ru/ - сайт актуальных юридических новостей.
  14. http://law.edu.ru/ - Юридическая Россия.
  15. http://alrf.ru/ - Ассоциация юристов России.

**Практические задания**

В отношении необходимо определить метод государственного управления и его виды.

1. Отзыв лицензии у предпринимателя.
2. Добровольное сообщение об административном правонарушении было признанно смягчающим обстоятельством.
3. Регистрация брака.
4. Начальник военкомата провел инструктаж с гражданами, поставленными на воинский учет.
5. Разметка дороги «сплошная линия».
6. Государственная регистрация приватизации имущества.
7. Директору предприятия назначена дисквалификация на 2 года.
8. Временный запрет деятельности предприятия в связи с нарушением правил.
9. Совещание Правительства об усилении надзора за безопасностью дорожного движения.
10. Досмотр ручной клади в аэропорту.
11. Правительство области провело обсуждение вопросов развития спорта в области.
12. Президент утвердил структуру федеральных органов исполнительной власти.
13. Транспортный контролер проверил проездные документы.
14. Постановление об административном приостановлении деятельности ООО на 30 суток.
15. Внеочередное присвоение воинского звания.
16. Утверждение инструкции по делопроизводству Администрации Президента.
17. Временное отстранение от исполнения обязанностей инспектора ГИБДД.
18. Постановление о назначении конфискации охотничьего ружья.
19. Губернатор устно объявил благодарность сотруднику областной администрации.
20. Изучение нормативных материалов с целью принятия решения по заявлению гражданина в федеральном налоговом органе.
21. Выдача командировочного удостоверения сотруднику федерального министерства.
22. Инструктаж сотрудников ФСБ о собственной безопасности.
23. Приказ о назначении на должность начальника департамента связи краевой администрации.
24. Постановление об административном аресте.
25. Совещание в УВД по обсуждению ходатайства о присвоении государственной награды сотруднику полиции.
26. Получение лицензии на медицинскую деятельность.
27. Губернатор заслушал отчет руководителя департамента образования.
28. Ветеринарный инспектор разъяснил предпринимателям порядок проверки качества продукции.
29. Запрет эксплуатации транспортного средства из-за неисправной тормозной системы.
30. Краевой министр внес изменения в проект локальной инструкции.
31. Приказ министра обороны о присвоении воинского звания.
32. Запрет движения транспорта в связи с наводнением.
33. Регистрация жалобы в органе социальной защиты области.
34. Плакат МЧС «Берегите дом от пожара!».
35. Постановление Правительства РФ о социальном обеспечении инвалидов.
36. Постановление о назначении лишения права охоты.
37. Реклама МЧС о соблюдении правил пожарной безопасности.
38. Государственная регистрация авторского права.
39. Указ Президента об отставке Правительства.
40. Губернатор внес изменения в проект постановления о социальном развитии области.
41. Патент на изобретение.
42. Регулирование дорожного движения инспектором ГИБДД.
43. Инструктаж сотрудников ДПС о порядке проведения проверок на дорогах.
44. Изъятие водительского удостоверения.
45. Глава администрации области ознакомился с проектом решения по жалобе.
46. Государственная регистрация товарного знака.
47. Рассмотрение дела о присвоении специального звания.
48. Налоговый инспектор составил отчет о своей деятельности для руководителя.
49. Инспектор пожарного надзора разъяснил гражданам меры пожарной безопасности.
50. Постановление о лишении права ношения оружия.
51. Государственная регистрация транспортного средства в ГИБДД.
52. Регистрация поступившей жалобы в ГИБДД.
53. Разъяснение налоговой службой порядка уплаты налогов.
54. Приказ областного министра о порядке работы министерства в период чрезвычайного положения.
55. Проверка документов у водителей.
56. Порядок регистрации иностранных граждан по месту пребывания.
57. Назначение административного выдворения за пределы РФ гражданину Польши.
58. Указ Президента об осеннем призыве.
59. Министр культуры области устно объявил замечание сотруднику министерства.
60. Проверка документов таможенным инспектором.
61. Закрытие предприятия в связи с ветхим состоянием здания органом строительного надзора.
62. Регистрация гражданина по месту жительства.
63. Указ Президента РФ о введении военного положения.
64. Председатель Правительства Москвы дал поручение Министру.
65. Постановление о лишении права хранения и ношения оружия.
66. Иностранный гражданин получил визу на въезд в Россию.
67. Гражданин задержан за незаконную торговлю.
68. Сотрудник полиции разъяснил гражданам о запрете распития спиртных напитков в общественном месте.
69. Подготовлена должностная инструкция начальника ДПС.
70. Постановление о назначении дисциплинарного ареста военнослужащему.
71. Принятие решения о выдаче водительского удостоверения.
72. Регистрация заявления в органе ЗАГС.
73. Участковый сотрудник полиции разъяснил правила соблюдения тишины в ночное время.
74. Включение звукового и светового спецсигнала на машине спецслужб во время дорожного движения.
75. Министр культуры края рассмотрел вопрос о проведении художественной выставки за рубежом.
76. Начальник УВД города проверил работу районных отделов внутренних дел.
77. Досмотр ручной клади на таможне.
78. Знак, устанавливающий пешеходный переход.
79. Начальник МЧС подписал решение по жалобе гражданина.
80. Заместитель Председателя Правительства разъяснил значение национальных проектов на совещании Правительства.
81. Президент подписал Указ о военном строительстве.
82. Инспектор ГИБДД установил временный запрет проезда из-за аварии.
83. В полиции зарегистрирована поступившая жалоба.
84. Плакат Министерства природных ресурсов «Сохраним природу для наших детей».
85. Начальник ГУВД устно объявил благодарность сотруднику ГУВД.
86. Инструкция о порядке проведения аттестации государственных служащих в федеральном органе статистики.
87. Приказ губернатора об отпуске специалиста областной администрации.
88. Красный сигнал светофора.
89. Подготовлены материалы для совещания в Правительстве по социальному развитию края.
90. Пожарный инспектор потребовал прекратить нарушения правил.
91. Постановление о лишении права управления транспортным средством.
92. Утверждена должностная инструкция оперуполномоченного РОВД.
93. В личное дело солдата внесены сведения о присвоении очередного звания.
94. Губернатор отдал устное распоряжение своему заместителю.
95. Гражданину отказано в удовлетворении жалобы в военкомате.
96. Гражданин задержан для установления личности.
97. Проведен инструктаж по пожарной безопасности инспектором пожарного надзора.
98. Изъятие охотничьего билета.
99. Гражданин прошел таможенный досмотр.
100. Губернатор подписал приказ о премировании сотрудников администрации области к Дню Независимости.

**Ирина Дмитриевна Фиалковская**

**МЕТОДЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ**

**Учебно-методическое пособие**

Федеральное государственное автономное образовательное учреждение высшего

образования «Национальный исследовательский Нижегородский государственный

университет им Н.И. Лобачевского»

603950, Нижний Новгород, пр. Гагарина, 23

1. Современный словарь иностранных слов. — М.: Русский язык, 1993. — С. 376. [↑](#footnote-ref-1)
2. Даль В.И. Толковый словарь великорусского языка: В 4 т. Репр. изд. - Санкт-Петербург: Диамант, 1996. Т. 2. - С.323. [↑](#footnote-ref-2)
3. Ожегов СИ. Словарь русского языка / Под ред. Н.Ю. Шведовой. — 23-е изд., испр. - М.: Русский язык, 1990. - С.354. [↑](#footnote-ref-3)
4. Краткая философская энциклопедия. – М. Издательская группа «Прогресс» – «Энциклопедия», 1994. — С. 266. [↑](#footnote-ref-4)
5. Словарь административного права /Авт.кол.: И. Л. Бачило, Т. М., Гандилов, А. А. Гришковец и др. ; отв. ред. И. Л. Бачило и др. - М.: Фонд "Правовая культура". 1999. — С. 194. [↑](#footnote-ref-5)
6. Большой юридический словарь/ Под ред. А.Я. Сухарева, В.Д. Зорькина, В.Е. Крутских. - М.: Инфра-М, 1997. - С. 525. [↑](#footnote-ref-6)
7. См., напр.: Осинцев Д.В. Методы административно-правового воздействия: автореф. дис... д-ра юрид. наук. 12.00.14. – Екатеринбург, 2013; Валяев Ю. К. Метод разрешения в административном праве: автореф. дис... канд. юрид. наук. 12.00.14. – М. 2009; Шохин Д. В. Административно - правовой институт разрешительной системы в механизме государственного управления: автореф. дис... канд. юрид. наук. 12.00.14. – М. 2012. [↑](#footnote-ref-7)
8. Самойлюк Р. Н. Методы осуществления государственной власти в Российской Федерации: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. 12.00.01. – Нижний Новгород. 2013. С.21-22. [↑](#footnote-ref-8)
9. Бахрах,Д. Н**.** Административное право : учебник / Д. Н. Бахрах, Б. В. Россинский, Ю. Н. Старилов. — 3-е изд., пересмотр. и доп. — М. : Норма, 2008. — С.439. [↑](#footnote-ref-9)
10. Лунев, А.Е. Взаимосвязь методов и технических средств управления // Управление и право / Под ред. Ю.М. Козлова. — М., 1972. Вып. 1 - С. 51. [↑](#footnote-ref-10)
11. Алехин А.П., Кармолицкий А.А., Козлов Ю.М. Административное право Российской Федерации М., «Зерцало». 1997. С.269. [↑](#footnote-ref-11)
12. См.: Коренев, А.П. Административное право России. Учебник. В 3-х частях. Часть I. / А.П. Коренев. - M.: МЮИ МВД России. Изд-во «Щит-М», 1999. — С.168. [↑](#footnote-ref-12)
13. Методы и формы государственного управления/ под общей ред. А.Е.Лунева М.: «Юр.лит-ра» 1977. С.13-21. [↑](#footnote-ref-13)
14. Самойлюк Р. Н. Методы осуществления государственной власти в Российской Федерации: монография. Н.Новгород. Изд-во Нижегородской академии МВД. 2015. С.81. [↑](#footnote-ref-14)
15. Козлов Ю.М**.** Административное право: Учебник. / Ю.М**.** Козлов. – М.: Юристъ, 1999. – С. 82. [↑](#footnote-ref-15)
16. Дмитриев Ю.А. Административное право Российской Федерации: Учебник для юридических вузов. / Ю.А. Дмитриев, И.А. Полянский, Е.В. Трофимов. - Система ГАРАНТ, 2008. — С. 148. [↑](#footnote-ref-16)
17. Коренев, А.П. Основы управления в органах внутренних дел: Учебник / Под ред. А.П. Коренева. – М.: Московский университет МВД России; Щит-М, 2003. – С. 74. [↑](#footnote-ref-17)
18. Российское государство и правовая система: современное развитие, проблемы, перспективы / под ред. Ю.Н.Старилова. Воронеж. Изд-во ВГУ. 1999. С.122-125. [↑](#footnote-ref-18)
19. Ожегов С.И., Шведова Н.Ю. Толковый словарь русского языка. М. «Азъ». 1993. С.850. [↑](#footnote-ref-19)
20. Бахрах Д.Н. Административное право. М. Изд-во БЕК. 1997. С.188-189. [↑](#footnote-ref-20)
21. Косых А.А. Убеждение в праве: теория, практика, техника: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. 12.00.01. – Саратов, 2015. С.15-16. [↑](#footnote-ref-21)
22. Керимов Д. А. Психология и право // Государство и право. 1992. № 12. С. 12. [↑](#footnote-ref-22)
23. Чухвичев Д.В. Убеждение как форма государственного обеспечения нормы права / Д.В.Чухвичев // Правоведение. – 1996. - № 2. – С.94-99 [↑](#footnote-ref-23)
24. Алехин А.П., Кармолицкий А.А., Козлов Ю.М. Административное право Российской Федерации. М.: «Зерцало». 2005. С.269. [↑](#footnote-ref-24)
25. Бахрах Д.Н. Административное право. М.: Изд-во БЕК. 1997. С.189. [↑](#footnote-ref-25)
26. Кудрявцев В.Н. Правовое поведение: норма и патология. М.: Юрид.литература. 1982. С. 238. [↑](#footnote-ref-26)
27. Д.Н.Бахрах, Россинский Б.В., Старилов Ю.Н. Административное право: учебгик для вузов. М. «Норма». 2005. С.426. [↑](#footnote-ref-27)
28. Ожегов С.И., Шведова Н.Ю. Толковый словарь русского языка. М.: «Азъ». 1993. С.794; Словарь иностранных слов. М.: «Русский язык» 1988. С.474. [↑](#footnote-ref-28)
29. Ожегов С.И., Шведова Н.Ю. С.343. [↑](#footnote-ref-29)
30. Словарь иностранных слов. С.399. [↑](#footnote-ref-30)
31. Налбандян, А.С. Применение поощрительных норм российского права. Проблемы теории и практики: Дис ... канд. юрид. наук. / А.С. Налбандян. — Н. Новгород. 1994.С. 24. [↑](#footnote-ref-31)
32. См. напр.: Бахрах Д.Н. Поощрение в деятельности публичной администрации / Журнал российского права, 2006, № 7; Гущина Н.А. Поощрительные нормы российского права. СПб. Изд-во СПб ун-та. 2003; Петров Г.М. Поощрение в государственном управлении. Ярославль. Изд-во Ярославского гос. ун-та. 1993. [↑](#footnote-ref-32)
33. Бахрах Д. Н. Административное право / Д.Н.Бахрах, Б.В.Россинский, Ю.Н.Старилов./ М. Норма, 2008. С. 449. [↑](#footnote-ref-33)
34. Налбандян, А.С. Применение поощрительных норм российского права. Проблемы теории и практики: Дис ... канд. юрид. наук. Н. Новгород, 1994. С. 50—54. [↑](#footnote-ref-34)
35. Коренев А.П. Административное право России. Часть I. - M. «Щит-М». 1999. С. 188. [↑](#footnote-ref-35)
36. Кононов П.И. Административный процесс в России: проблемы теории и законодательного регулирования. Монография. Киров, 2001. С.133. [↑](#footnote-ref-36)
37. См. Ожегов С.И. С.578; Юридический энциклопедический словарь. М. «Советская энциклопедия» 1987. С.334. [↑](#footnote-ref-37)
38. См. напр.: Бахрах Д.Н., Россинский Б.В., Старилов Ю.Н. Административное право. Учебник для вузов / Д.Н. Бахрах. Б.В. Россинский, Ю.Н Старилов. – М.: Норма, 2005. С.426; Общее административное право: учебник/ под ред.Ю.Н.Старилова. – Воронеж: изд-во Воронеж. гос. ун-та, 2007. С.397. [↑](#footnote-ref-38)
39. Общее административное право под ред. Ю.Н.Старилова. С.398. [↑](#footnote-ref-39)
40. Сорокин П.А. Человек. Цивилизация. Общество / Общ. ред., сост. и предисл. А.Ю. Согомонов. Пер. с англ. М.: Политиздат, 1992. С.79. [↑](#footnote-ref-40)
41. См. напр.: Бахрах Д.Н. Административное право: учебник для вузов. М. Изд-во БЕК. 1997. С.194; Общее административное право под ред. Ю.Н.Старилова. С. 399. [↑](#footnote-ref-41)
42. Бахрах Д.Н. Административное право: учебник для вузов. С.193; Общее административное право под ред. Ю.Н.Старилова. С.399. [↑](#footnote-ref-42)
43. Бахрах Д.Н. Административное право: учебник для вузов. С.194; Общее административное право под ред. Ю.Н.Старилова. С.399. [↑](#footnote-ref-43)
44. Бахрах Д.Н. Административное право: учебник для вузов. С.194 [↑](#footnote-ref-44)
45. Бахрах Д.Н. Административное право: учебник для вузов. С.194; Общее административное право под ред. Ю.Н.Старилова. С.399. [↑](#footnote-ref-45)
46. Государственная служба. Комплексный подход / / Под ред. А,И.Оболонского. М. «Дело». 1999. С.32-33. [↑](#footnote-ref-46)
47. Арутюнова С.Э. Основы административно-правового регулирования стимулирования и поощрения государственных служащих в Российской Федерации: Диссертация ... канд. юридических наук. Саратов, 2007. С.7. [↑](#footnote-ref-47)
48. Алиуллов P.P. Проблемы механизма государственного управления на современном этапе (вопросы теории и методологии) / P.P.Алиуллов // Государство и право. - 2005. - № 3. С. 97. [↑](#footnote-ref-48)
49. Общее административное право под ред. Ю.Н.Старилова. Воронеж. Изд-во ВГУ. 2007. С.398. [↑](#footnote-ref-49)
50. Овсянко Д.М. Административное право. М. «Юристъ». 1997. С.98. [↑](#footnote-ref-50)
51. Кононов П.И. Административный процесс в России: проблемы теории и законодательного регулирования. Монография. Киров, 2001. С. 127. [↑](#footnote-ref-51)
52. Фиалковская И.Д. Взаимосвязь дисциплины и законности в государственном управлении. // Вестник ННГУ им.Лобачевского. № 3 ч.2// Н.Новгород: Изд-во ННГУ им.Лобачевского, 2014. С.249-252. [↑](#footnote-ref-52)
53. Гущина Н.А. Поощрительные нормы российского права: теория и законодательная практика / Гущина Н.А. - С.-Пб.: Юрид.центр Пресс, 2003. С.107. [↑](#footnote-ref-53)
54. Григорьев В.А. «Наградное (поощрительное) право как средство предупреждения коррупции среди государственных служащих» // Конституционное и муниципальное право. - М.: Юрист, 2003, № 3. С.77. [↑](#footnote-ref-54)
55. Радищев А.Н. О законоположении. М.: Государственное издательство политической литературы, 1949. С.405. Цит. по: Бахрах Д.Н. Административное право. С.191. [↑](#footnote-ref-55)
56. Российское государство и правовая система: современное развитие, проблемы, перспективы. / Под ред. Ю.Н.Старилова. Воронеж. Изд-во Воронежского ун-та. С.222. [↑](#footnote-ref-56)
57. Кожевников, С.Н. Социально-правовая активность личности и условия ее действия: Автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. / С.Н. Кожевников. - М., 1992. [↑](#footnote-ref-57)
58. Бахрах Д.Н. Административное право. М. «БЕК». 1997. С.197. [↑](#footnote-ref-58)
59. Бахрах Д.Н.Административное право. М.: «БЕК». 1997. С.198. [↑](#footnote-ref-59)
60. Основы конфликтологии. Под ред. Кудрявцева В.Н. М.: Юристъ. 1997. С.55-56. [↑](#footnote-ref-60)
61. Самойлюк Р. Н. Методы осуществления государственной власти в Российской Федерации: монография. Н.Новгород.: Изд-во Нижегородской академии МВД. 2015. С.81. [↑](#footnote-ref-61)
62. Общее административное право по ред.Ю.Н.Старилова. Воронеж. 2007. С 286. [↑](#footnote-ref-62)
63. Юнкина О.П. Особенности административно-юрисдикционной деятельности органов внутренних дел в экологической сфере / О.П. Юнкина // Административное право и процесс. – 2013. – №4. С.47. [↑](#footnote-ref-63)
64. Чистяков К.А. Административные меры предупреждения правонарушений, совершаемых условно осужденными / К.А. Чистяков // Административное право и процесс. – 2017. – № 4. С.51-53. [↑](#footnote-ref-64)
65. Лебедева О.О. Правовое регулирование применения принудительных мер административного предупреждения и пресечения. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.14. – Н.Новгород., 2017. С.44-45. [↑](#footnote-ref-65)
66. Скляров И.А. Мартынов А.В. Проблемы административно-правового регулирования обеспечения общественной безопасности в России / И.А. Скляров, А.В. Мартынов // Вестник ННГУ. – Сер. Право. – 2001. – № 1. С. 284-289. [↑](#footnote-ref-66)
67. См. напр., Макарейко Н.В., Никифоров М.В., Скляров И.А. Административное принуждение в России. Н.Новгород. Изд-во Нижегор. ун-та. 2002. С.40-64; Бахрах Д.Н., Россинский Б.В., Старилов Ю.Н. Административное право. Учебник для вузов. М. Норма. 2005. С.500-504; Методы и формы государственного управления /под ред. А.Е.Лунева. М. Юр. лит-ра. 1977. С.121-128; Общее административное право / под ред.Ю.Н.Старилова. – Воронеж. Изд-во Воронеж. гос. ун-та. 2007. С.476-477. [↑](#footnote-ref-67)
68. Административное право России: Учебник. Ч. 1. Государственное управление и административное право / Под ред. А.П. Коренева. М., 2002. С. 218 - 219; Каплунов А.И. Административное принуждение, применяемое органами внутренних дел (системно-правовой анализ): Дис. ... докт. юрид. наук. М. 2005. С. 237. [↑](#footnote-ref-68)
69. Лебедева О.О. Правовое регулирование применения принудительных мер административного предупреждения и пресечения. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.14. – Н.Новгород., 2017. С.72. [↑](#footnote-ref-69)
70. Соколов А.Ю. Меры обеспечения производства по делам об административных правонарушениях в системе административного принуждения: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. Саратов, 2013. С. 18-19. [↑](#footnote-ref-70)
71. Васюхно И.О. Сущность мер административного пресечения как формы государственного принуждения / И.О. Васюхно // Административное право и процесс. – 2017. – № 9. С.53-56. [↑](#footnote-ref-71)
72. См. напр., Бахрах Д.Н. Административное право. М. БЕК. 1997. С. 258-260; Макарейко Н.В., Никифоров М.В., Скляров И.А. Административное принуждение в России. Н.Новгород. Изд-во Нижегор.ун-та. 2002. С.131-144; Бахрах Д.Н., Россинский Б.В., Старилов Ю.Н. Административное право. Учебник для вузов. М. Норма. 2005. С.515-516; Общее административное право / под ред.Ю.Н.Старилова. – Воронеж. Изд-во Воронеж. гос. ун-та. 2007. С.489-491. [↑](#footnote-ref-72)
73. Общее административное право: учебник / под ред. Ю.Н. Старилова. – Воронеж: Изд-во Воронеж. гос. ун-та, 2007. С.545. [↑](#footnote-ref-73)
74. Овсянко Д.М. Административное право. М. «Юристъ». 1997. С.129 [↑](#footnote-ref-74)
75. Методы и формы государственного управления. М. «Юр. лит-ра». 1977. С.128. [↑](#footnote-ref-75)
76. Общее административное право под ред. Ю.Н.Старилова. Воронеж, Изд-во ВГУ. 2005. С.497. [↑](#footnote-ref-76)
77. Галаган И.А. Административная ответственность в СССР. Государственное и материально-правовое исследование / Галаган И.А.; Науч. ред.: Основин В.С. - Воронеж: Изд-во Воронеж. ун-та, 1970. С.159. [↑](#footnote-ref-77)
78. Якуба О.М. Административная ответственность / Якуба О.М. - М.: Юрид. лит., 1972. С.35-44. [↑](#footnote-ref-78)
79. Бахрах Д.Н. Административная ответственность граждан в СССР. Учебное пособие / Бахрах Д.Н. - Свердловск: Изд-во Урал. ун-та, 1989. С.28-29. [↑](#footnote-ref-79)
80. Методы и формы государственного управления. /под ред.А.Е.Лунева. М.: «Юр.лит-ра». С.138. [↑](#footnote-ref-80)
81. Бахрах Д.Н. и др. Административное право. / Учебник для вузов. М. «Норма». 2005. С.531. [↑](#footnote-ref-81)
82. Общее административное право./под ред. Ю.Н.Старилова. Воронеж. Изд-во ВГУ. 2007. С.532. [↑](#footnote-ref-82)
83. Общее административное право./под ред. Ю.Н.Старилова. Воронеж. Изд-во ВГУ. 2007. С.540-541. [↑](#footnote-ref-83)
84. См.подробно: Манохин В.М. Государственная дисциплина в народном хозяйстве. М.: Юридическая литература. 1970. [↑](#footnote-ref-84)
85. Фиалковская И.Д. Взаимосвязь дисциплины и законности в государственном управлении // Вестник ННГУ им.Лобачевского. Н.Новгород: Изд-во ННГУ им.Н.И.Лобачевского, 2014. №3, ч.2. с.249-252. [↑](#footnote-ref-85)
86. Алехин А.П. и др. Административное право РФ. М.: «Зерцало». 1997. С.363. [↑](#footnote-ref-86)
87. Фиалковская И.Д. Теоретические вопросы взаимодействия форм и методов государственного управления // Вестник ННГУ им.Лобачевского. № 6.- Н.Новгород: Изд-во ННГУ им.Лобачевского. 2010. С.266. [↑](#footnote-ref-87)
88. См. напр.: Старилов Ю.Н. Административное право в 3 кн. Т.2 кн.1 и 2; Воронеж, изд-во Воронежского ун-та. 2001; Габричидзе Б.Н., Елисеев Б.П. Российское административное право. М. Норма-Инфра М. 1998; Алехин А.П. и др. Административное право РФ. М. Зерцало, 1997 и др. [↑](#footnote-ref-88)
89. Бахрах Д.Н. Административное право. М. Изд-во БЕК, 1997, с.348-350. [↑](#footnote-ref-89)
90. Бахрах Д.Н. Административное право. М.: Изд-во БЕК, 1997. С.350. [↑](#footnote-ref-90)
91. Галаган И.А. Административная ответственность в СССР. Воронеж: Изд-во Воронежского ун-та. 1970. С.82. [↑](#footnote-ref-91)
92. См., напр.: Бердычевский В.С., Акопов Д.Р., Сулейманова Г.В. Трудовое право: Учебное пособие / Отв. ред. В.С. Бердычевский. Ростов н/Д: Феникс, 2002. С.313-318; Закалюжная Н.В. Аттестация как одна из форм определения квалификации работников // Законодательство и экономика. - М.: 2004, № 4. - С. 75-79 и др. [↑](#footnote-ref-92)
93. Габричидзе Б.Н., Елисеев Б.П. Российское административное право. М.: «НОРМА-ИНФРА М». 1998. С.296. [↑](#footnote-ref-93)
94. Братусь С.Н. Юридическая ответственность и законность. М.: Юр.лит-ра. 1976. С.159. [↑](#footnote-ref-94)
95. Лэйст О.Э. Санкции в советском праве. М.: Госюриздат.1962. С.161-163. [↑](#footnote-ref-95)
96. Бахрах Д.Н. Административное право. С.353; Алехин А.П. и др. Административное право РФ. С.312; Габричидзе Б.Н. Российское административное право. С.296. [↑](#footnote-ref-96)
97. Лиховидов К.С. Материальная ответственность военнослужащих: Дис. ... канд. юрид. наук: М.: 1997. С.6. [↑](#footnote-ref-97)
98. Сыроватская Л.А. Трудовое право: учебник. 2-е изд., перераб. и доп. – М.: Юристъ, 1998. С.232. [↑](#footnote-ref-98)
99. Шарыло Н.П. Большой юридический словарь. – М.:/ Н.П. Шарыло. - М.: Статут, 2009. С. 160. [↑](#footnote-ref-99)
100. Бахрах Д.Н., Россинский Б.В., Старилов Ю.Н. Административное право: Учебник для вузов / Д.Н. Бахрах. Б.В. Россинский, Ю.Н Старилов. – М.: Норма, 2005. С. 535. [↑](#footnote-ref-100)
101. Ответственность в управлении / Бачило И.Л., Калла Х.Я., Катрич С.В., Ларьков А.Н., и др.; Отв. ред.: Лазарев Б.М., Лунев А.Е. - М.: Наука. 1985. С.229-230. [↑](#footnote-ref-101)
102. Туганов Ю.Н. Правовое регулирование дисциплинарной ответственности военнослужащих при переходе ВС РФ на контрактную систему комплектования. Дисс. … канд. юрид. наук. – М. 2003. С.34. [↑](#footnote-ref-102)
103. Ноздрачев А.Ф. Государственная служба: Учебник для подготовки государственных служащих / Ноздрачев А.Ф. - М.: Статут, 1999. – С.503. [↑](#footnote-ref-103)
104. Проблемы правовой ответственности государства, его органов и служащих. Окончание (Круглый стол журнала «Государство и право») // Государство и право, 2000, № 4. С.19. [↑](#footnote-ref-104)
105. Никифоров А.В. Дисциплинарная ответственность сотрудников органов внутренних дел: Автореф. дисс. … канд. юрид. наук. – Омск, 1998. С.9. [↑](#footnote-ref-105)
106. Туганов Ю.Н. Правовое регулирование дисциплинарной ответственности военнослужащих при переходе ВС РФ на контрактную систему комплектования. Дисс. … канд. юрид. наук. – М. 2003. С.37. [↑](#footnote-ref-106)
107. См., напр.: Романов С.С. О воинской дисциплине солдат и матросов // Право в Вооруженных Силах. 2006. № 12; Савенков А.Н. Конституционная законность и военная безопасность России. - М.: «Юрлитинформ». - 2002; Арутюнов А. Объективная сторона преступления, совершенного в соучастии // Уголовное право. 2002. № 2; Безлепкин Б.Т. Законодательные проблемы судебной защиты прав граждан // Правоведение. 1987. № 1. [↑](#footnote-ref-107)
108. Старилов Ю.Н. Курс общего административного права. В 3 т. Т. II: Государственная служба. Управленческие действия. Правовые акты управления. Административная юстиция. – М.: Издательство НОРМА (Издательская группа НОРМА—ИНФРА • М). 2002. С.482. [↑](#footnote-ref-108)
109. Туганов Ю.Н. Правовое регулирование дисциплинарной ответственности военнослужащих при переходе ВС РФ на контрактную систему комплектования. Дисс. … канд. юрид. наук. – М. 2003. С.34. [↑](#footnote-ref-109)
110. Старилов Ю.Н. Административное право в 2 т. Субъекты. Органы управления. Государственная служба. Т.2. кн.1. Воронеж: Изд-во Воронеж.ун-та. 2001. С.493-494. [↑](#footnote-ref-110)
111. Никифоров А.В. Дисциплинарная ответственность сотрудников органов внутренних дел: Автореф. дисс. … канд. юрид. наук. – Омск. 1998. С.9. [↑](#footnote-ref-111)
112. Ст.ст.49, 50, 50.1, 82.1 Федерального закона от 30.11.2011 N 342-ФЗ (ред. от 01.07.2017) "О службе в органах внутренних дел Российской Федерации»; ст.ст.28.4, 28.5 Федерального закона от 27.05.1998 N 76-ФЗ (ред. от 01.07.2017, с изм. от 16.11.2017) "О статусе военнослужащих". [↑](#footnote-ref-112)
113. Ст.82.1 Федерального закона от 30.11.2011 N 342-ФЗ (ред. от 01.07.2017) "О службе в органах внутренних дел Российской Федерации». [↑](#footnote-ref-113)
114. Подп.3 «г» п.1; подп.5 п.1 ст.37 Федерального закона от 27.07.2004 (ред. от 28.12.2017) N 79-ФЗ "О государственной гражданской службе Российской Федерации". [↑](#footnote-ref-114)
115. Абз.15 п.2 ст.28.6 Федерального закона от 27.05.1998 N 76-ФЗ (ред. от 01.07.2017, с изм. от 16.11.2017) "О статусе военнослужащих"; подп.6 п.2 ст.48 Федерального закона от 30.11.2011 N 342-ФЗ (ред. от 01.07.2017) "О службе в органах внутренних дел Российской Федерации». [↑](#footnote-ref-115)
116. Подп. «а» п.3 ст.37 Федерального закона от 27.07.2004 N 79-ФЗ "О государственной гражданской службе Российской Федерации". [↑](#footnote-ref-116)
117. Подп.2 п.1 ст.37 Федерального закона от 27.07.2004 (ред. от 28.12.2017) N 79-ФЗ "О государственной гражданской службе Российской Федерации". [↑](#footnote-ref-117)
118. Подп.4 п.1 ст.82.1 Федерального закона от 30.11.2011 N 342-ФЗ (ред. от 01.07.2017) "О службе в органах внутренних дел Российской Федерации». [↑](#footnote-ref-118)
119. Абз.4, 6, 10, 23 п.2 ст.28.5 Федерального закона от 27.05.1998 N 76-ФЗ (ред. от 01.07.2017, с изм. от 16.11.2017) "О статусе военнослужащих". [↑](#footnote-ref-119)
120. Подп.5 п.1 ст.37 Федерального закона от 27.07.2004 (ред. от 28.12.2017) N 79-ФЗ "О государственной гражданской службе Российской Федерации". [↑](#footnote-ref-120)
121. П.п.3,4 ст.28.5 Федерального закона от 27.05.1998 N 76-ФЗ (ред. от 01.07.2017, с изм. от 16.11.2017) "О статусе военнослужащих". [↑](#footnote-ref-121)
122. П.п.4, 5 ст.28.2 Федерального закона от 27.05.1998 N 76-ФЗ (ред. от 01.07.2017, с изм. от 16.11.2017) "О статусе военнослужащих". [↑](#footnote-ref-122)
123. Подп.6 п.1 ст.37 Федерального закона от 27.07.2004 (ред. от 28.12.2017) N 79-ФЗ "О государственной гражданской службе Российской Федерации"; подп.6 п.2 ст.49 Федерального закона от 30.11.2011 N 342-ФЗ (ред. от 01.07.2017) "О службе в органах внутренних дел Российской Федерации». [↑](#footnote-ref-123)
124. Козлов Ю.М. Управление народным хозяйством СССР. Сущность, функции, методы. Ч.1. М.: Изд-во МГУ. 1969. С.113. [↑](#footnote-ref-124)
125. Алехин А.П., Кармолицкий А.А., Козлов Ю.М. Административное право Российской Федерации М.: «Зерцало». 1997. С.271. [↑](#footnote-ref-125)
126. Лунев А.Е. Теоретические проблемы государственного управления. М.: «Наука». 1974. С.139-140. [↑](#footnote-ref-126)
127. Методы и формы государственного управления/ под общей ред. А.Е.Лунева М.: «Юр.лит-ра». 1977. С.13-21. [↑](#footnote-ref-127)
128. Добрынин Н.М. Теория и практика государственного управления. Новосибирск: «Наука». 2006. С.42. [↑](#footnote-ref-128)
129. Методы и формы государственного управления/ под общей ред. А.Е.Лунева М. «Юр.лит-ра». 1977. С.21. [↑](#footnote-ref-129)
130. Российское государство и правовая система: современное развитие, проблемы, перспективы / под ред. Ю.Н.Старилова. Воронеж. Изд-во ВГУ. 1999. С.122-125. [↑](#footnote-ref-130)
131. Там же. С.127. [↑](#footnote-ref-131)
132. Атаманчук Г.В. Теория государственного управления. Курс лекций М. «Омега-Л". 2005. С.246. [↑](#footnote-ref-132)
133. Атаманчук Г.В. Теория государственного управления. Курс лекций М. «Омега-Л". 2005. С.248. [↑](#footnote-ref-133)
134. Методы и формы государственного управления/ под общей ред. А.Е.Лунева М. «Юр.лит-ра». 1977. С.11, 15. [↑](#footnote-ref-134)
135. Самойлюк Р.Н. Методы осуществления государственной власти в Российской Федерации: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. 12.00.01. – Нижний Новгород. 2013. С.10-11. [↑](#footnote-ref-135)
136. Там же. С.11-12. [↑](#footnote-ref-136)